The Federal Deficit In Perspective

The Honourable Marc Lalonde
Minister of Finance

April 1983

Canada

The Federal Deficit In Perspective

The Honourable Marc Lalonde
Minister of Finance

April 1983

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Preface

The recent evolution of the federal budget deficit has led to a number of concerns about fiscal policy. Fiscal policy must be sensitive to both short- and long-run considerations. In the short run, fiscal policy has an important role to play in stabilizing aggregate demand through variations in the deficit, by automatic and discretionary means. The exercise of this role has no doubt helped prevent the recent cyclical downturn from being even more severe. The set of expenditure and revenue measures that comprise fiscal policy must also ensure, however, that the government has access to the resources it requires to carry out public programs and that the balance between revenues and expenditures contributes to a stable and predictable environment within which all economic decision-markers are able to develop long-term plans.

Current and recent budget deficits must be seen in these contexts. The deficit widened in 1975, a year of recession. In the remaining years of the decade, high deficits continued. This occurred despite an explicit federal policy of expenditure restraint which was successful in holding the trend growth in federal outlays to no more than the trend growth in the economy as a whole. The continuing pattern of deficits through the second half of the 1970s reflected a succession of tax cut measures introduced in response to the weak economic growth of the period. As the decade came to an end, several years of stimulative policy had resulted in a sizeable structural deficit. However, the policy actions taken in 1980 and 1981 significantly decreased this underlying deficit. There seemed every reason to believe, in late 1981, that with modest economic growth the federal deficit would fall to levels which would be clearly sustainable from a longer-run perspective.

Subsequent events have changed this picture quite radically. High interest rates and the recession have raised the federal deficit substantially. With the recovery expected to be moderate and gradual and with the international oil market outlook as weak as it now is, large decreases in the magnitude of the deficit will not be achieved easily.

Thus, the question of the longer-term structural component of the deficit is again a matter of some concern. The broad parameters of the issue are clear: on the revenue side, the current tax structure combined with the outlook for the economy and for energy prices suggest relatively slow revenue growth in the years immediately ahead; on the expenditure side, the restraint exercises of recent years have already trimmed government spending substantially. Government wage and employment growth are already subject to strict control and any additional major expenditure cuts now would have direct and immediate negative impacts on those affected and on economic performance generally. This does not mean that nothing further can be done to bring the deficit down. But it does mean that reduction is difficult. I have started this difficult process in this budget.

Further actions may be required in the future, but they should be carefully considered in the context of a full understanding of the nature of the deficit, where it came from, and what its implications are. As well, there needs to be consideration of the implications of reducing the deficit further or faster. These issues require frank and open dialogue with Canadians.

I do not hold the view that the deficit must be brought down immediately. I do not believe that the short-term "crowding out" consequences of the budget deficit are severe, and indeed the recession-induced increase in the government's financial requirements has not hindered a substantial fall in interest rates since June of last year. Personal sector savings flows remain high by historical standards and private sector borrowing demands have been very low as a result of the recession. Thus there has been ample room for the federal government to finance the deficit without causing increases in interest rates. However, we must be vigilant to ensure that crowding out does not become a problem as economic activity picks up. The deficit must be brought down to lower levels as soon as appropriate for the economy.

The issues surrounding fiscal policy in the 1980s are both important and complex. I hope that this paper will contribute further to the process of dialogue and serious examination of these matters.

The Honourable Marc Lalonde
Minister of Finance

Table of Contents

Introduction and Summary 1

Historical Evolution of the Federal Deficit 5

Broad Issues of Fiscal Policy 13

Conclusions 19

Annexes

A Government Sector Accounting Frameworks 23
B Budget Balances by Government Sector 33
C International Comparisons of Budget Balances 37
D Evolution of the Federal Deficit — Public Accounts Basis 39
E Cyclical Adjustment of Budget Balances: Methodology, Estimates and Interpretation 55
F Inflation Adjustment of Budget Balances: Methodology, Estimates and Interpretation 63
G Background Information on Deficits and Economic Performance 67

Introduction and Summary[1]

The pattern of the federal budget balance since 1975 has diverged from that of the earlier period since the Second World War, both in the number of consecutive years of deficits and in the size of the deficits relative to gross national product (GNP). As seen in Chart 1, recent deficits relative to GNP have exceeded the peaks observed during the great depression, although not those of the Second World War. There has been an upward climb in the relative size of the public debt, as seen in Chart 2. Federal deficits are also projected to remain relatively large in the foreseeable future, although there is considerable uncertainty attached to any specific projection.

The purposes of this paper are two-fold: first, to shed some light on why these deficits occurred and second, to assess the implications of these observed and projected deficits for economic performance. There are two main parts to the paper. The first explores the main factors accounting for the emergence of a large federal deficit in 1975 and its continued existence thereafter. For analytical convenience, three sorts of factors are identified and discussed: cyclical, other automatic but non-cyclical, and discretionary. The analysis indicates that cyclical factors played a relatively small role in the emergence of large deficits during the 1970s. More important were the roles played by certain non-cyclical factors, notably the changing world oil price situation which had major "automatic" impacts on certain revenue and expenditure items such as the oil export charge and oil import compensation payments, and the rise in and increasing volatility of interest rates through the decade, which affected the level of public debt interest charges and the term structure of public debt. Perhaps most important in accounting for the rise in the deficit through the mid-1970s was the thrust of discretionary policy: federal spending growth was held, on average, to roughly the same rate as GNP growth while federal revenues were substantially reduced, relative to GNP, by several discretionary tax cut measures in the 1974-1978 period.

The analysis in the first part of the paper reveals two distinct periods in the evolution of the deficit since 1974. The 1974-1978 period saw the deficit grow substantially relative to GNP, for the reasons just cited. But the 1979-1981 period witnessed a substantial decline in the deficit (again measured relative to GNP). This decline occurred despite a widening in the cyclical component of the deficit when the economy went into recession in 1980. And it occurred despite the very rapid growth in public debt interest costs, which was associated both with the impact of higher rates of inflation on nominal interest rates and with the higher level of real interest rates. The main factors accounting for the reduced relative deficit levels in the 1979-1981 period were discretionary: continued expenditure restraint coupled with significant tax increases, most notably those associated with the National Energy Program.

---

[1] Unless otherwise noted, all data in this paper are from the national accounts as published by Statistics Canada, and all references to deficits are as measured in the national accounts. Use of this accounting framework facilitates comparisons with other levels of government in Canada. The deficits on a national accounts basis show a broadly similar pattern to the public accounts deficit and financial requirements, which tend to be the focus of attention in budget speeches. See Annex A for a discussion of alternative accounting frameworks.

Chart 1

Federal Government Budget Balances (National Accounts Basis)

(As a percentage of GNP)

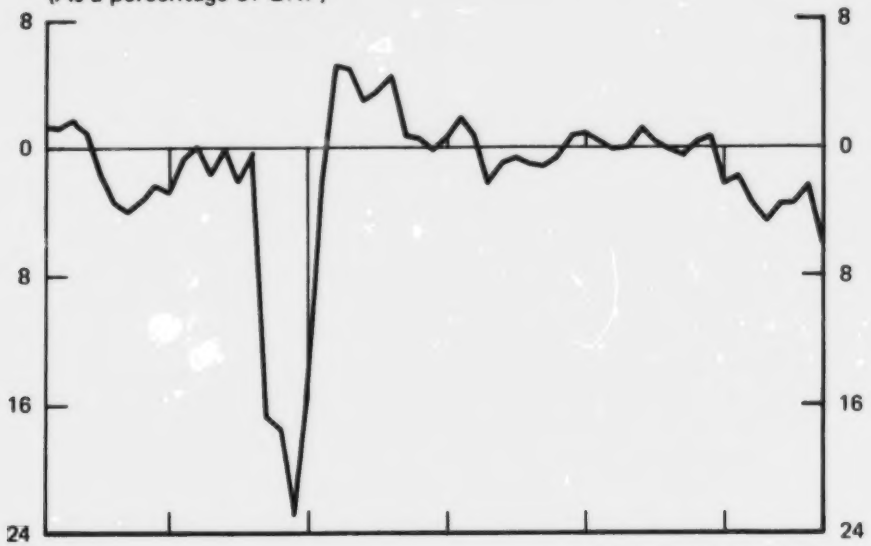
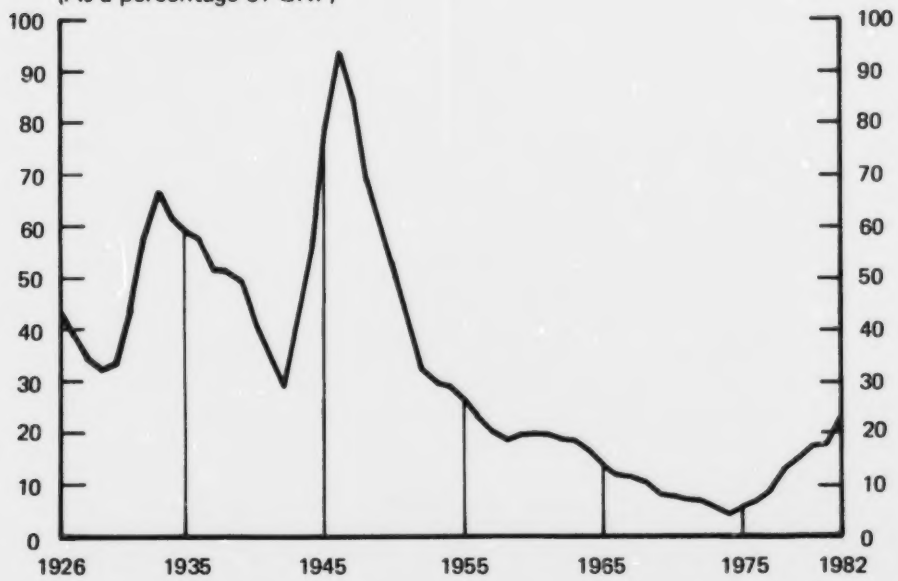


Chart 2

Federal Net Liabilities

(As a percentage of GNP)



Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001, *Financial Flow Accounts*, cat. 13-563 and Department of Finance. (See Annex F)

While cyclical factors are not identified as a major element in the evolution of the deficit between 1974 and 1978, they were more important in 1979-1981 and were clearly a critical factor in 1982. A similar statement applies to the role played by the inflation premium in nominal interest rates and its impact on public debt charges. Analysis of the precise impact of cyclical and inflation factors on the deficit is subject to many uncertainties. The analysis and the uncertainties are also addressed in the first part of the paper. The tentative conclusion reached is that between $9 billion and $12 billion of the $21 billion (national accounts) federal deficit in 1982 can be classified properly as "cyclical" in nature while an additional $7 billion or so can be identified as offset by the impact of high inflation on the real value of the public debt.[2]

The second part of the paper turns to the projected future path for the deficit. The federal deficit is expected to reach $27 billion on a national accounts basis in 1983. This would amount to 7 per cent of GNP. If deficits of this magnitude were to persist indefinitely, they would tend to cause some combination of inflation and crowding out of private spending.

The risk of large federal deficits crowding out private investment in this year and next is quite low, but the risk increases in subsequent years as the recovery matures, even though the structural deficit is projected to decline both absolutely and as a share of GNP. The government will monitor the economic situation closely and make appropriate adjustments to the fiscal plan as required. Although it would be hazardous and unwise to draw strong conclusions about the appropriate level or path for the deficit at this time, when the recovery is just beginning, it is clear that the very high deficit levels expected this year and next must be brought down in a way which avoids stunting the recovery and contributes to medium-term growth.

For this reason, measures have been adopted which cause a "tilting" of the deficit track: policy measures announced in the budget will raise the structural or cyclically-adjusted deficit this year and next but will reduce it thereafter.[3] The structural deficit is projected to be in the order of 1 to 2 per cent of GNP by 1987 as a result of these initiatives rather than the 2 to 3 per cent that would have been projected in the absence of the budget measures.

---

[2] The borrowing requirements and other macro-economic effects stemming from the deficit, of course, were associated with the actual $21 billion deficit level (or the corresponding actual cash requirement), not some hypothetical adjusted level. However, the facts of the recession and the high inflation rate that prevailed in 1982 did have major implications for the economic and financial impacts of the deficit. The recession meant that more savings were available to finance the deficit, as personal savings rates rose and business investment fell. And the high inflation rate in 1982 meant that nominal stocks of assets and liabilities were expanding rapidly, thereby making it easier for the economy to accommodate increased federal borrowing. The concepts of cyclical and inflation adjustment *are* useful in shedding light upon the probable macro-economic impacts of deficits and upon the underlying "equilibrium position" that the deficit would be headed toward if cyclical conditions were to reverse themselves and/or if inflation were to decline. But they do not, of course, change the fact that the actual deficit (and the actual increase in the net federal liabilities) in 1982 was $21 billion.

[3] A number of different terms are commonly used to describe budget balances that have been adjusted for the automatic effects of cyclical conditions on revenues and expenditures. Among them are cyclically-adjusted, high employment, structural and core deficits. In this paper the terms cyclically-adjusted and structural deficits are used interchangeably. See Annex E for a detailed explanation of the methodology and estimates.

This paper is intended to function as a reference document on the deficit, and includes seven technical annexes which provide background information on a number of related issues. The first of these presents a general discussion of the different accounting frameworks that are sometimes used in computing the deficit. Annex B shows budget balances by government sector in Canada, with the provincial-local-hospital sector balance further broken down into two broad regional groupings. The third annex provides an international comparison of government budget balances. Annex D contains a more detailed review of federal revenue and expenditure developments since 1974 on a public accounts basis. Annex E describes the methodology used in the paper for calculating cyclically-adjusted budget balances and discusses the interpretation of the estimates. The sixth annex presents background information on the issue of inflation adjustment of government budget balances. Finally, Annex G provides some background information on deficits and economic performance.

Historical Evolution of the Federal Deficit

The federal budget balance fluctuated between surpluses and deficits in the 1950s and 1960s, averaging close to zero over the period as a whole. This pattern continued in the early 1970s. After a small surplus in 1970, there were small deficits in 1971 and 1972 followed by a small surplus in 1973 and a more substantial $1.1 billion surplus (0.8 per cent of GNP) in 1974. Thereafter, the federal government recorded substantial deficits, rising from $3.8 billion in 1975 to $21.1 billion in 1982. What caused this emergence of persistent and growing deficits? To what extent was this development an automatic response to weaker economic performance and higher inflation rates and to what extent did it reflect discretionary actions — tax cuts and new spending programs — by the government? Has the record of the last eight years been one of steady erosion in the financial position of the federal government, or have there have been shifts in the underlying trend within the period? This section of the paper will review the historical record since 1974 in an attempt to shed some light on these different issues.

Chart 3 provides some basic background information on the evolution of the federal deficit since 1967. It shows federal revenues and expenditures, on a national accounts basis, as a percentage of GNP. Over the period 1967-1974 revenues and expenditures relative to GNP both followed an upward trend, and surpluses were as frequent as deficits. In the 1975-1979 period, expenditures remained fairly stable while revenues fell sharply as a percentage of GNP. In 1980 and 1981, expenditures edged upward; by 1981 they exceeded the expenditure/GNP ratio recorded in 1975 by a small margin. Revenues rose substantially relative to GNP in these two years. Finally, the chart reveals that in 1982 expenditures rose very sharply as a percentage of GNP, while revenues rose more slowly than GNP; the sharp rise in the expenditure share reflected the steep slide of economic activity in 1982.

In sum, the widening of the deficit since 1974 reflected relative stability in expenditures and a decline in revenues, both expressed relative to the size of the economy. The deficit gap closed somewhat in 1980 and 1981 as revenues turned upward and expenditure restraint continued, but it widened substantially in 1982 with the advent of the recession.

It is interesting to note that the pattern of widening deficits in Canada since 1974 has been broadly similar to developments in other countries, although the timing has differed somewhat. Due to significant differences among countries in the division of responsibilities across levels of governments, international comparisons of budget balances are most appropriately made at the total government level. Over the 1975-1981 period the total government deficit in Canada reached its highest level in 1978 at 3.2 per cent of GNP; this peak was exceeded during that period in every other major Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) country except France.[1]

The growing importance of public debt charges in federal expenditures over the late 1970s and early 1980s is notable. Given the roughly constant ratio of total expendi-

---

[1] See Annex C for details.

Chart 3

Federal Revenues and Expenditures (National Accounts Basis)

(As a percentage of GNP)

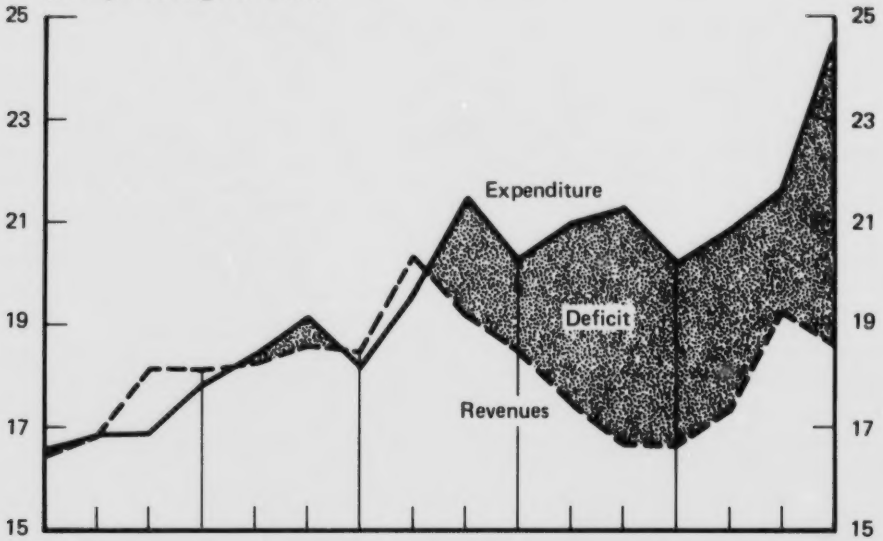
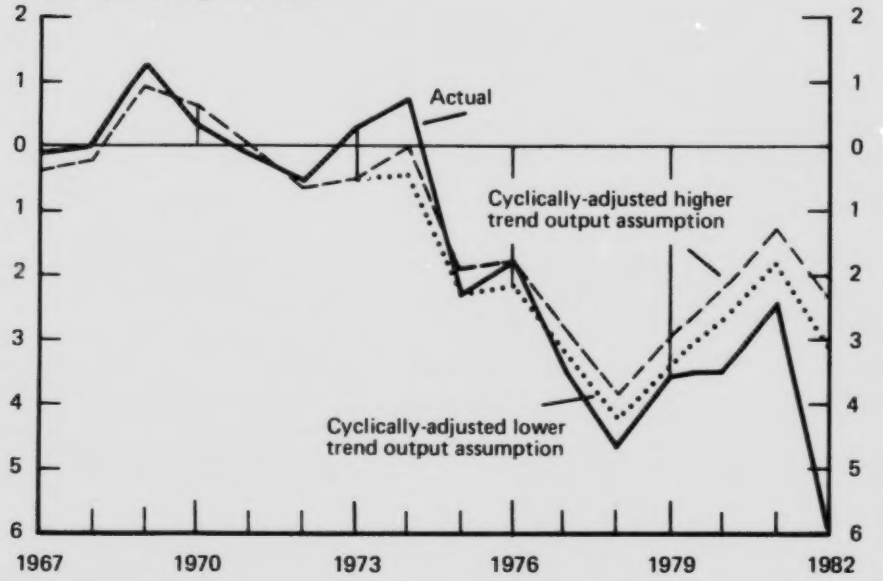


Chart 4

Actual and Cyclically-Adjusted Budget Balances

(As a percentage of GNP)



Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001 and Department of Finance.

tures to GNP from 1975 to 1981, rising public debt charges implied a reduction in the share of other expenditures. As will be discussed more fully below, this is of particular importance given that the interaction of high inflation and nominal interest rates changes the significance of interest payments as conventionally recorded.

Variations in revenues and expenditures arise from three general sources: changes in cyclical conditions, discretionary initiatives, and non-cyclical yet still largely non-discretionary developments. Changes in world energy prices that influence government revenues are generally considered to be in the last category.

Cyclical conditions can have a large impact on the federal budget position. Revenues from the personal income tax, the corporate tax, the manufacturers' sales tax, customs and excise duties and unemployment insurance contributions are all sensitive to variations in the level of economic activity. Total expenditures are somewhat less sensitive to economic conditions than are revenues, although some spending components, notably unemployment insurance benefits, can fluctuate considerably with economic activity. In this light, it is analytically useful to define the structural budget balance as the balance that would prevail if the economy were operating at an average level of activity, with the current structure of tax rates and expenditure programs. Using this definition the deficit may be thought of as being made up of two components: a cyclical component which is temporary and results from the operation of the automatic stabilizers, and a structural component which is more persistent.

Determining the impact of cyclical conditions on federal revenues and expenditures is not a simple or unequivocal matter. For one thing, the extent to which a particular swing in the level of economic activity reflects a temporary cyclical aberration as opposed to a fundamental change in the underlying growth trend is seldom clear until very long after the fact. If a given economic downswing or upswing can confidently be assumed to be purely temporary and cyclical in nature, its resulting impacts on federal revenues and expenditures might also be regarded as a temporary development. On the other hand, if a given economic swing is viewed as reflecting a permanent structural change, such as a permanent decline in the underlying rate of productivity growth in the economy, then the implications for federal revenues and expenditures must be assessed in a very different light. Structural changes in the growth trend of the economy may require, at some point, structural changes in federal expenditure programs and/or the federal tax system in order to correct an emerging structural imbalance between revenues and expenditures. Similarly, from a demand management point of view, the appropriate policy response to a swing in economic activity that is viewed as cyclical will likely differ from the response to a permanent change in the economy's underlying growth trend.

Specific estimates of the role of purely cyclical forces in the recent evolution of the federal deficit are shown in Chart 4. These estimates are based on the assumption that structural shifts as well as cyclical fluctuations were experienced in the course of the 1970s; they allow for a substantial downward shift in the underlying growth trend after 1973. The extent of the structural shift is subject, of course, to considerable uncertainty. Given this uncertainty, estimates based on higher and lower trend output are presented. [2] In either case, the estimates suggest that cyclical conditions played

---

[2] Since the uncertainty is greatest for the post-1973 period, estimates based on the different underlying growth trends are presented only from 1974 forward. Both the "higher" and the "lower" cases represent slower growth trends than existed in the pre-1974 period.

a relatively minor role in the evolution of the deficit from 1975 to 1979, but became more important in 1980 and 1981. The very severe recession that started in mid-1981 caused a dramatic widening of the deficit as revenues fell and expenditures, particularly unemployment insurance benefits, rose. The estimates of the budget deficit adjusted for cyclical conditions indicate that 60 to 80 per cent of the approximately $13 billion rise in the federal deficit that occurred in 1982 was due to the automatic effect of lower activity levels on revenues and expenditures. In terms of levels, the estimates for 1982 suggest that the federal cyclically-adjusted or structural deficit might be in the $9 to $12 billion range, compared to an actual deficit of over $21 billion. This indicates that about half the federal deficit in 1982 was due to the impact of economic conditions on revenues and expenditures. The other side of the coin, of course, is that about half the deficit in 1982 may be structural in nature and thus could not be expected to be eliminated automatically as the economy recovers. To the extent that a structural imbalance has developed in the federal fiscal position, it reflects factors on both the revenue and the expenditure sides.

On the revenue side, it already has been noted that substantial discretionary tax reductions were implemented between 1974 and 1978. These were partly offset by several revenue-raising measures introduced after 1979, although the changing outlook for world energy prices has cast considerable doubt on the prospective revenue yield from some of these measures.

As noted, Chart 3 provides a graphic view of the recent trends in federal revenues. Some illustrative calculations indicate that most of the 3.7-percentage-point decline in the ratio of revenues to GNP from 1974 to 1979 shown in Chart III can be attributed to discretionary tax reductions and that a significant fraction of the 2.6-percentage-point rise from 1979 to 1982 was due to discretionary tax increases.[3] It is of interest to note that about half the 2-percentage-point rise in the revenue-to-GNP ratio that occurred in 1974 was the result of rising revenue from the oil export charge, which brought export prices for crude oil up to world levels, and that declines in revenues from this source were a significant factor in the fall in the revenue-to-GNP ratio from 1974 to 1978. New taxes on crude oil and natural gas associated with the National Energy Program resulted in energy revenues in 1981 and 1982 that were not very different from those in 1974, when expressed as a share of GNP. Finally, indexation of personal income tax brackets and exemptions is estimated to have offset what would otherwise have been a rise in the revenue-to-GNP ratio in the order of 4 percentage points over the 1974 to 1982 period.

Compared to revenues, the share of expenditures in GNP has remained relatively stable since 1975. This stability is even more noticeable when allowance is made for varying cyclical conditions. In 1975 the government announced that it would endeavour to hold the trend growth in its expenditures to no more than the trend growth in the economy as a whole. This did not mean that federal expenditure growth would be held below GNP growth on a year-to-year basis, as this would have increased the amplitude of cyclical fluctuations in activity. Rather, the objective was defined in terms of the average growth in expenditures and GNP over a number of years. As already shown in Chart 3, the expenditure-to-GNP ratio was indeed held more or less constant over the 1975-1981 period, although rising interest costs associated with the stock of public debt and higher interest rates were putting substantial pressure on expenditures in 1980 and 1981.[4]

---

[3] See Annex D for a detailed discussion of discretionary tax changes.

[4] See Annex D for a detailed discussion of federal expenditures.

Chart 5

Federal Expenditures, Actual and Adjusted for Cyclical Conditions
(As a percentage of GNP)

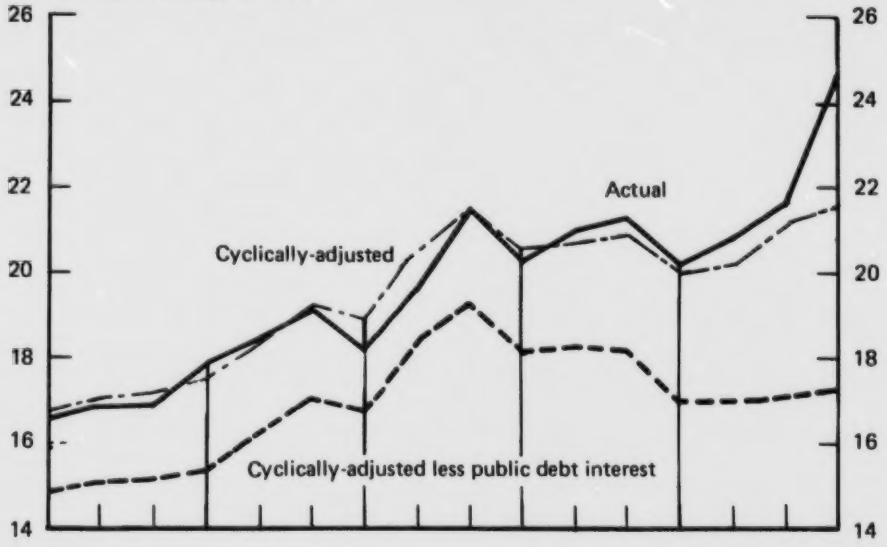
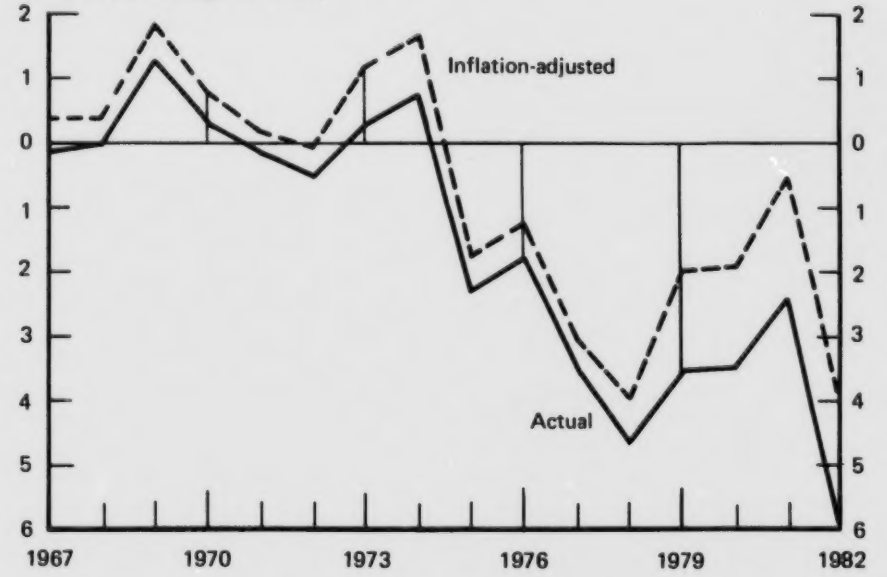


Chart 6

Actual and Inflation-Adjusted Federal Budget Balances
(As a percentage of GNP)



Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001 and Department of Finance.

Chart 5 provides a perspective on the role of cyclical conditions and rising public debt interest charges on the expenditure-to-GNP ratio. The only expenditure items that have been adjusted for cyclical effects are unemployment insurance benefits. Total expenditures adjusted for cyclical conditions rose almost 1 percentage point of cyclically-adjusted GNP from 1967 to 1970, and almost 4 percentage points of GNP between 1970 and 1975. Since 1975 there has been no obvious trend in cyclically-adjusted expenditures, and there was but a small rise in 1982, compared to a sharp increase in unadjusted expenditures in that year.

There are three key factors explaining recent expenditure developments. First, transfers by the federal government to other levels of government rose from an average of roughly 2½ per cent of GNP in the early 1960s to approximately 4½ per cent by 1975, remaining relatively stable thereafter. Second, subsidies on imported crude oil starting in 1974, plus subsidies on some categories of domestically produced oil starting in 1978, increased the expenditure-to-GNP ratio approximately 0.8 percentage point on average over the 1974 to 1982 period. Third, public debt interest costs averaged approximately 2 per cent of GNP from 1967 to 1974, but persistent deficits and generally rising interest rates raised this ratio to 4.7 per cent by 1982. Excluding public debt interest, cyclically-adjusted federal expenditures exhibited a clear downward trend from 1975 to 1979 and were virtually constant thereafter. Given the recognized distortions of the conventional accounting treatment of interest in an inflationary environment, debt interest costs require special attention when expenditure trends are being interpreted.

Conventional accounting frameworks value assets and liabilities at their historical value and do not explicitly recognize that the real purchasing power value of assets and liabilities declines over time in the presence of inflation. Although accounting statements that correct for the effects of inflation are still relatively uncommon in Canada, there is widespread awareness of the issue by business people, accountants and academics. Private sector financial planners undoubtedly have developed techniques to assess real depreciation costs, real inventory valuation gains and real indebtedness, despite the usual absence of published inflation-adjusted accounting statements. In the case of the government sector, depreciation expense is calculated on a replacement cost basis and inventory revaluations are quite small. Thus, the issue of inflation adjustment can be focussed on changes in real indebtedness. Inflation causes a decline in the real value of the stock of debt outstanding. Consequently, interest payments can be viewed as consisting partly of compensation for the erosion of the real value of the lender's asset (the "inflation premium" in interest rates) and partly as a real return on the loan.

Illustrative calculations indicate that an accounting framework that distinguished between the inflation premium, which is from some points of view more properly considered a capital account transaction, and "real" interest costs would result in a substantial downward revision to conventionally recorded payments.[5] For example, in 1982 observed interest payments were 4.7 per cent of GNP but the inflation premium on these interest payments was roughly 80 per cent of the total, so that real interest costs were approximately 0.8 per cent of GNP in 1982.

---

[5] For example, under some versions of indexed bonds, the outstanding principal might be "written up" each year by the amount of inflation and the real purchasing power of the initial borrowing would be returned at maturity. Annual interest payments would reflect only the real rate of interest and would be significantly lower than interest payments as currently measured.

While the preceding calculation indicates how inflation changes the significance of interest payments and hence this component of government spending, it must be recalled that the government receives as well as pays interest. Consequently the effect of inflation adjustment on the government's overall financial position would be less than indicated by the adjustment to expenditures. A useful summary indicator of changes in the government's real indebtedness is given by the inflation-adjusted balance, calculated by adding the inflation-induced reduction in the real value of net liabilities to the actual budget balance.[6] If on an inflation-adjusted basis the budget is balanced, then the real indebtedness of the government is not changing. Inflation-adjusted deficits imply growing real indebtedness, while surpluses imply a reduction in the real value of the outstanding stock of debt. The inflation-adjusted deficit also gives an indication of the budget balance that would prevail in the long run given a non-inflationary environment.[7]

It is important to note that a fully adjusted set of national accounts also would show lower interest payments to individuals and others who hold government debt and therefore lower flows of personal income and personal savings. These considerations imply that a given nominal deficit will be less stimulative in an inflationary environment than in an inflation-free economy, and that examination of the inflation-adjusted balance would help assess the impact of the fiscal position on aggregate demand. Inflation adjustment is helpful in assessing the impact of the budget balance on financial markets since financing the inflation premium is similar to rolling over existing real debt.

Estimates of the federal government inflation-adjusted balance expressed as a percentage of GNP, together with the actual balance, are shown in Chart 6. The chart indicates that the inflation adjustment is quantitatively most important from 1979 forward, when inflation and the stock of debt were relatively high. In 1982 the inflation-adjusted federal budget deficit was almost $7 billion less than the observed deficit — a difference equal to almost 2 per cent of GNP.

The notion of inflation adjustment is quite distinct from the cyclical adjustment concept discussed earlier. Inflation adjustment is essentially a measurement-related issue that is associated with the well known fact that conventional current dollar accounting methods can sometimes give misleading results in an inflationary environment. Cyclical adjustment, on the other hand, addresses the much more hypothetical question of what the budget balance would be, under a different "more normal" set of economic conditions. As indicated earlier, it is useful to think of the actual deficit as comprising two components: a cyclical component and a structural component. It is also useful to identify the inflationary sub-component of the structural deficit in arriving at judgements as to appropriate levels of that deficit.

---

[6] A more detailed discussion of the methodology and the effects of inflation adjustment on government balances is provided in Annex F.

[7] This would be true provided that the impact of inflation on the balance between revenues and expenditures excluding net interest payments is neutral in the long run.

Broad Issues of Fiscal Policy

A number of important issues need to be considered in assessing the economic implications of a given deficit. Allowance should be made for cyclical conditions and for the accounting distortions that result during periods of rapid inflation. In addition, especially in considering how fiscal policy ought to evolve over the medium term, it is desirable to assess the risk that federal deficits will crowd out private investment and whether there is a structural deficit problem at the federal level. And, if there are actual or potential crowding out concerns and/or structural problems, how far and how fast should the deficit be reduced? These broad issues of fiscal policy are the subject of this second part of the paper.

It is useful to begin the discussion by recalling the projected profile of federal deficits.[1] This profile is depicted in Chart 7. A further increase in the deficit is expected in 1983, to a level of $27 billion or 7 per cent of GNP. Thereafter the deficit is projected to decline continuously and substantially, reflecting both the developing economic recovery and the impact of the budget measures which "tilt" the profile so as to increase the deficit in the period immediately ahead and reduce it in the later years of the planning period. The deficit is projected to decline to 6.2 per cent in 1984, 4.6 per cent in 1985, 3.5 per cent in 1986 and 3.1 per cent in 1987.

The estimated structural deficit also rises in 1983, and is projected to peak at approximately 3½ per cent of GNP next year.[2] The phasing in of the various deficit reduction measures announced in the budget contributes to a decline in the estimated structural deficit, which stabilizes in 1986 and 1987 at around 2 per cent of GNP. The actual deficit remains significantly larger than the structural deficit even by 1987 (although the gap is significantly reduced) on the assumption that the recovery will be moderate and some excess capacity will remain in place over this period.

Chart 7 also depicts the projected evolution of the inflationary component of the deficit. This component is far more stable and remains near 1¼ per cent of GNP throughout the projection period. This relative constancy of the projected inflationary component reflects offsetting factors: large deficits over the projection period imply fairly rapid growth in the size of the public debt and, therefore, also the inflationary component of the deficit, while at the same time the assumption of further progress in reducing inflation and interest rates over the five year horizon serves to reduce it. As shown in Chart 7, the inflationary component is more than half as large as the estimated structural deficit in 1986-87.

The projected track for the total government sector is depicted in Chart 8 on a basis similar to that used for the federal deficit in Chart 7. Given that a continual rise in the budget balance is projected for the provincial government sector, and that the

---

[1] The fiscal projections are described in more detail in the budget document *The Fiscal Plan*.

[2] These estimates are based on the lower trend output alternative. The higher trend output alternative would result in structural deficits from 1983 to 1987 that average approximately 0.7 percentage points of GNP lower than those shown in the chart. See Annex E for details.

Chart 7

Federal Government Budget Balances
(As a percentage of GNP)

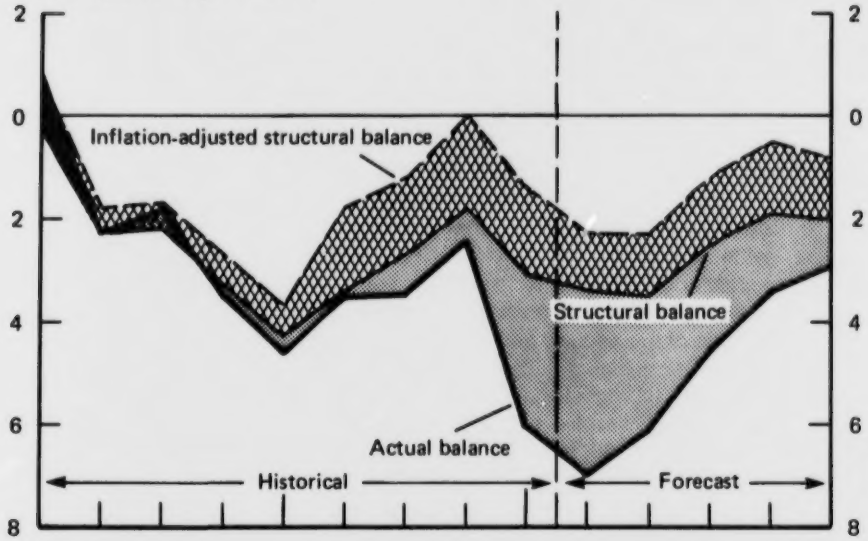
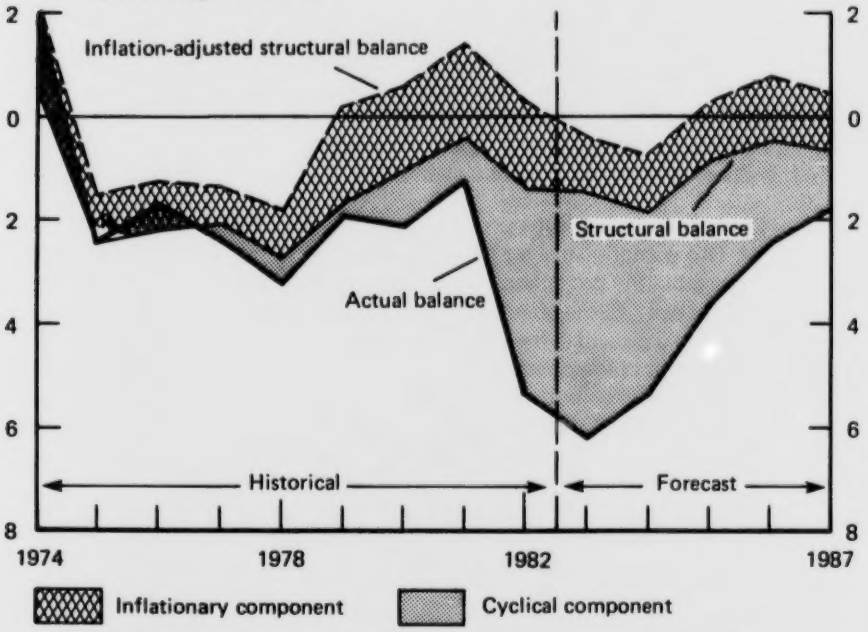


Chart 8

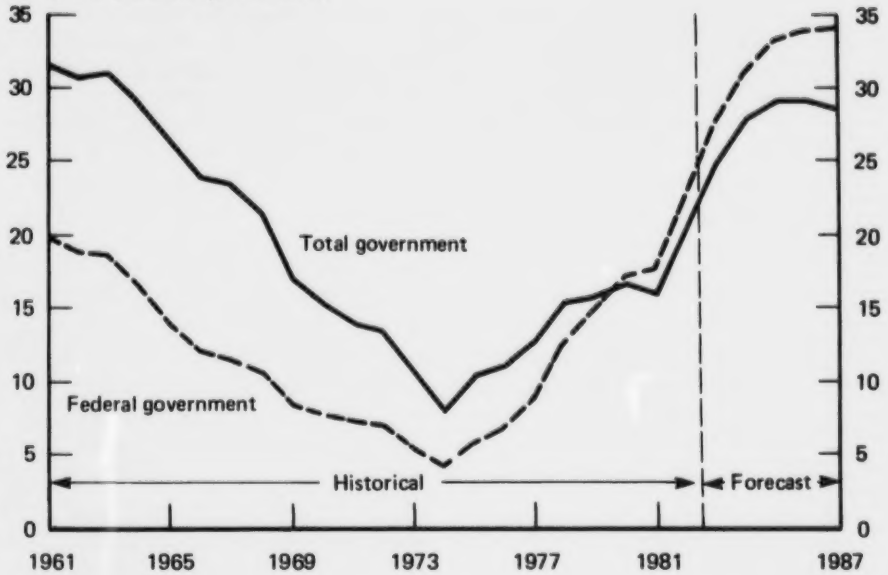
Total Government Budget Balances
(As a percentage of GNP)



Source: Statistics Canada, ***National Income and Expenditure Accounts,*** cat. 13-001, ***The Financial Flows Accounts,*** cat. 13-563; and the Department of Finance.

Chart 9

Government Net Liabilities
(As a percentage of GNP)



Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts,* cat. 13-001; *Financial Flows Accounts,* cat. 13-563; and the Department of Finance.

Canada and Quebec Pension Plans continue to have revenues that exceed benefit payments over the next five years, the total government sector deficit is considerably smaller than the federal deficit. It reaches only 6.2 per cent of GNP in 1983, compared to 7 per cent in the federal case, and it is projected to drop to only 1.8 per cent of GNP by 1987. Furthermore, as shown in Chart 8, the estimated structural deficit for the total government sector is projected to peak at less than 2 per cent of adjusted GNP, and to fall to approximately 0.5 per cent in 1986 and 1987.

Finally, Chart 9 records the implied paths for federal and total government sector liabilities as percentages of GNP that are consistent with the deficit profiles presented in Charts 7 and 8. Liabilities are seen to continue, until 1985, the sharp increase relative to GNP that started in 1975 and to stabilize thereafter.[3] While the implications of rises in this ratio are difficult to assess, continual increases would be a source of unease.

The large deficits and rising public debt levels just discussed raise serious questions related to debt financing. Can such large deficits be accommodated within Canada's financial markets without leading to strong competition for available funds, raising interest rates, and crowding out private sector investment?

---

[3] A longer time perspective on the federal liabilities-to-GNP ratio was presented earlier in Chart 2.

To examine this question one must look at the *total* government sector and the supply of available savings. As noted, total government sector deficits are expected to reach 6.2 per cent of GNP this year and only slightly less than this in 1984. These clearly are very high levels relative to historical standards. They are also very high relative to the expected supply of savings this year and next, despite the high personal savings rates that are expected to prevail. The total government sector deficit was equivalent to 5.9 per cent of gross domestic private savings in 1981, but it rose to 25.3 per cent in 1982 and is projected to reach 27.1 per cent in 1983.

These trends are similar to those that have occurred recently in the United States, where the deficit-to-savings ratio rose from 5.6 per cent in 1981 to 21.6 per cent in 1982 and is projected to reach 29.3 per cent in 1983. However, there are differences as well as similarities between the two countries. The recession in Canada has been deeper than in the U.S., and the cyclical component of our deficit is correspondingly larger. Also, Canadian inflation rates were, in 1981 and 1982, much greater than U.S. rates, thus contributing relatively more to inflationary distortions in the Canadian deficit. These factors alone would have suggested that Canada's deficit-to-savings ratio might have been considerably larger, rather than very similar, to the corresponding U.S. ratio.

Despite the high total government sector deficits foreseen this year and next, measured both absolutely and in relation to savings, there would seem to be relatively little danger that government deficits will begin to crowd out private sector activity in the short term. The main reason for this is that private sector investment activity is likely to be very weak this year and to some extent next year. A great deal of excess productive capacity exists in the private sector, and corporate balance sheets require a period of consolidation after the sharp profit declines in the last year. There seems very little danger in the immediate future that the private sector will find itself wanting to compete aggressively with governments for available funds in the credit markets.

The years beyond 1984 are more of a question mark. If the recovery proves to be more robust than many forecasters are currently expecting, and/or, if adequate progress is not made in reducing the government sector deficit, there are very real dangers that crowding out pressures could begin to emerge around the middle of the decade. It is this sort of concern that has led the government to adopt actions in this budget to reduce the deficit in the medium term. There can be no certainty that the measures already decided upon will be sufficient, and accordingly the situation will need to be very carefully monitored as events unfold.

The question of whether or not a structural deficit "problem" exists in Canada does not lend itself to a simple "yes" or "no" answer. But clearly the appropriate level for the structural deficit at the federal level must depend on a number of different factors including:

- the budget balances for the other levels of government in Canada,
- the saving and investment propensities and expectations of the private sector,
- the size of the federal debt and the impact of inflation on it, and
- the level of government investment spending.

All of these factors may provide reasons why balanced federal budgets may not be appropriate even as a medium-term objective. Spending by other levels of governments is important since it is total government borrowing that influences the supply of funds to the private sector, not just the federal balance. However, even if the total government sector is in balance, there is no guarantee that private spending will be sufficient to maintain a high employment level of output, even in the medium term. For example, during periods when consumers and business people in Canada are exhibiting a high degree of caution and are saving at high rates and investing at low rates, a structural government deficit can play a useful role in helping maintain reasonable levels of aggregate demand and employment. The size of the inflationary component of the deficit is important since it has implications for the impact of the deficit on aggregate demand and financial markets. Consequently, adopting a balanced budget as a medium-term objective may mean that the policy stance will be either too restrictive or too expansionary, depending on the circumstances and the size of the inflationary component of the deficit. Structural deficits also may be warranted where government expenditures include a significant investment component and it is desired to spread the costs of that investment over future as well as present generations.

Judging the appropriate size for the structural balance is clearly most difficult. But the government is concerned to guard against a potential structural deficit problem and has taken substantial action in this regard. Without the deficit-reduction measures announced in the budget, the projected deficit path would have been significantly higher. Further reductions may yet be needed but considerable caution will be essential in this regard, with respect to both the pace and the manner of such reductions.

There is considerable uncertainty about economic performance in the years ahead and there will be a need to balance the objective of getting the deficit down with the objective of providing continuing support for economic growth. Also, it will be necessary to examine ways of providing a greater degree of balance among federal and provincial fiscal structures. The current situation, with the federal government and some provincial governments running very large budgetary deficits, while other provincial governments have balanced budgets or surpluses, raises complex issues for Canadian public finance and, indeed, for the nature of Confederation.

Conclusions

The purpose of this paper has been to put observed and projected federal deficits into appropriate perspectives. The most general conclusion to be drawn from the analysis is that federal deficits should not be viewed in a one dimensional way. The view that the federal budget should be balanced every year is not now often expressed. More common is the view that the budget should be balanced after appropriate adjustments for the effects of cyclical conditions on revenues and expenditures. However, federal structural deficits are not *necessarily* inappropriate. They must be assessed in the context of savings and investment flows elsewhere in the economy, including those of other levels of government, the impact of inflation on observed deficits, the impact of any increase in real debt arising from financing the actual deficit, and the level of government investment spending.

The federal deficit is expected to decrease significantly over the projection period, but will remain relatively high. Given the economic outlook underlying these projections, further reductions, on balance, likely would do more harm than good. However, there is considerable uncertainty attached to this economic outlook. A different economic outcome will require adjustments to the fiscal plan. Slower than projected growth may mean less rapid reductions in the actual and structural deficits, while a more robust recovery could mean that a somewhat faster decline in the deficit over the projection period would tend to occur automatically, and that reinforcement of this tendency through further discretionary action might be desirable. In any case, the deficit will be brought down from its current high level as the economy recovers.

Annexes

Annex A

Government Sector Accounting Frameworks

In the main text all references to the deficit are as presented in the national accounts, rather than as the public accounts measure of the deficit that receives main attention in the budget speech. The principal reason for focussing on the national accounts measure of the deficit is that it facilitates comparisons between levels of governments in Canada. Annex D of this document provides an historical perspective on the evolution of the federal deficit using the public accounts framework. The annex also includes an examination of federal expenditures by major function as presented in the financial management system.

Each of the accounting frameworks mentioned above has special features that make it more or less suitable for a given purpose. Nevertheless, it is important to note that, although the definitions used differ significantly, the differences in source data are much less important. The national accounts and the financial management system are in large measure based on data from the public accounts.

This annex briefly describes each of these accounting frameworks and shows how government revenues and expenditures presented in the national accounts and the financial management system can be reconciled with the corresponding public accounts measures. The annex also reviews the recent evolution of the federal deficit as presented in the three accounting frameworks.

1. Public Accounts

The main objective of the public accounts is to serve as an accounting framework for the government, particularly as it relates to parliamentary control over public moneys. The accounting principles governing the public accounts differ greatly from those used in the private sector, largely because the objectives are different, in that the private sector is profit-oriented while the government is not. Thus, except where the government undertakes commercial or quasi-commercial operations through Crown corporations, the accounting principles do not necessarily conform to the generally accepted accounting principles applied in the private sector.

At the base of the public accounts system is the Consolidated Revenue Fund (CRF), which is defined as the total of all public moneys deposited to the credit of the Receiver General.[1] All funds received on behalf of the government must be deposited in the CRF and expenditures from the CRF must be appropriated by Parliament. Certain Crown corporations do not have their own bank accounts; they operate within the CRF for administrative and practical reasons. However, their accounts are not consolidated with government accounts, and only transactions between these corporations and the government are reflected in the public accounts. Thus, when a

---

[1] The Consolidated Revenue Fund could be thought of as the federal government's bank account.

Crown corporation receives a grant or subsidy, the transaction is recorded in the government's accounts as a budgetary expenditure. A loan to a Crown corporation is recorded as a non-budgetary transaction.

Since the underlying principle of the CRF is cash flows, it follows that the public accounts generally are kept in accordance with the cash basis of accounting. However, a strict application of these principles would limit the usefulness of the information provided by the public accounts; consequently, certain exceptions have been introduced. Under budgetary revenue, cash in transit[2] at the end of the fiscal year (March 31) is recorded on an accrued basis. Departures from cash accounting are

Table A-1

Public Accounts Presentation
Summary Statement of Transactions

		1980-1981	1981-1982
		(millions of dollars)	
1.	Budgetary transactions		
	A. Revenue		
	Tax	40,650	47,955
	Non-tax	4,748	6,113
	Total	45,398	54,068
	B. Expenditure	−58,066	67,674
2.	Budgetary Balances	−12,668	−13,606
3.	Non-budgetary transactions		
	A. Loans, investments and advances	−493	−1,239
	B. Specified purpose accounts		
	Canada Pension Plan	173	170
	Superannuation accounts	2,308	3,014
	Unemployment insurance account	−683	−15
	Government annuities	−15	21
	Canadianization account	—	76
	Provincial tax collection Agreements account	727	−55
	Other	29	49
	Subtotal	2,781	4,345
	C. Other transactions	263	2,169
	D. Net source or requirement (3.A + 3.B + 3.C)	2,551	5,275
	Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	−10,117	−8,331
	Total outlays (1.B + 3.A)	58,589	68,913

Source: Public Accounts, Government of Canada.

more numerous in the case of budgetary expenditures. For example, the cost of servicing the public debt and petroleum compensation payments are on an accrual basis.

The public accounts summary statement of transactions is reproduced in Table A-1. Budgetary revenues are subdivided into two main categories: tax and non-tax revenues. Tax revenues primarily include personal and corporate income taxes, sales taxes, and excise taxes and duties. Non-tax revenues are mainly returns on investments. Budgetary expenditures exclude outlays that result in the acquisition of financial assets; they include the purchase of goods and services, transfers to individuals or other governments, and the purchase of capital assets such as buildings and other fixed assets.

The budgetary balance constitutes a relatively narrow measure of the government's financial position. For a more complete picture of the government's financial requirements non-budgetary transactions must be taken into account. They consist of loans, investments and advances, specified purpose accounts and other transactions. Loans, investments and advances consists mainly of loans to Crown corporations that act as credit institutions. The more important specified purpose accounts are the unemployment insurance account, the superannuation and miscellaneous pension accounts of federal employees, and the provincial tax collection agreements account. Other transactions consist mostly of interest accounts, particularly interest due, interest accrued and allowances for compound interest on Canada Savings Bonds. Year-end accounts (accounts payable, for example) also can cause significant year-to-year variations. Budgetary expenditures plus loans, investments and advances, or total outlays, have been the primary target variable of the government's expenditure plan since 1975.

The sum of the budgetary balance and net non-budgetary transactions is *financial requirements, excluding foreign-exchange operations*. This is a more complete measurement of the government's financial position and borrowing requirement. However, foreign exchange transactions can be an important source or use of funds in the short run, as can variations in cash balances.

2.1 National Accounts

While the objective of the public accounts is to provide Parliament with a means of financial control over the transactions of the government and its agencies, the purpose of national income and expenditure accounting is to measure current economic activity. The national accounts are intended, among other things, to measure the interaction between the public sector and the other sectors of the economy. They can provide information on a fiscal and calendar year basis. This is especially useful where comparisons are desired with other economic statistics, which are often available only on a calendar year basis.

Measurement of government transactions by the national accounts system has a number of noteworthy features. The various transactions are generally recorded on an accrual basis instead of on the cash basis generally used in the public accounts.

---

(2) Public monies received by public officers before the closing of accounts on March 31, but deposited to the credit of the Receiver General in the Bank of Canada only after that date.

In some cases, this can result in substantial differences from the public accounts. With respect to corporate tax, for example, several months may separate payment of the tax and the time when the profits in question were realized.

Only transactions relating to current economic production are included in the national accounts. Financial transactions (borrowing and lending) involving only a change in the debt of one sector in relation to another are not taken into account.

The national accounts distinguish between capital expenditures (investment) and other classes of transactions. Consequently, the national accounts include an item under revenue and expenditure for capital consumption allowances representing depreciation of the government's physical assets. These allowances are calculated with reference to the replacement value of the capital asset.

In the national accounts, remitted profits (net of losses) of government business enterprises are part of government revenues. In the public accounts, on the other hand, profits transferred to the government are recorded as revenue, and losses are recorded as expenditures.

The methods and concepts used in the national accounts are similar to those of the United Nations, which leads to substantial uniformity among countries, permitting international comparisons to be made. National accounts data also can be used to compare revenues, expenses and deficits of the various levels of government in Canada, whereas the public accounts do not facilitate such comparisons.

2.2 National Accounts and Public Accounts Reconciliation

The key steps in reconciling the differences between revenues and expenditures as presented in the public accounts and in the national accounts are shown in Table A-2.

To reconcile public accounts budgetary revenues with national accounts revenues, the following adjustments to the public accounts must be made. The deficits of government business enterprises are added, since they are considered an expenditure in the public accounts, but are netted against the operating results of enterprises that made a profit in the national accounts. Since the revenues and expenditures in the national accounts are generally recorded on an accrual basis, and the public accounts are generally on a cash basis, the excess of accruals over collections must be added. This adjustment is made for corporate income taxes, the petroleum and gas revenue tax (PGRT), the incremental oil revenue tax (IORT), the natural gas and gas liquids tax (NGGLT) and the oil export charge. In the public accounts, government pension and social security receipts are non-budgetary transactions, while in the national accounts they are reported as revenue (except for the Canada Pension Plan, which is a separate sector). Consequently, these too must be added to budgetary revenues. Capital consumption allowances also must be added because these are not a budgetary item.

Additional adjustments to the public accounts must be made to reflect revenue reported on a net rather than a gross basis and the treatment of the transactions in certain funds. In the public accounts, revenue from the petroleum compensation charge is recorded on a net basis (compensation payments are deducted from revenues). Since revenue and expenditure under this program are reported separately in

Table A-2

Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1980-1981	1981-1982
Revenue	(millions of dollars)	
Budgetary revenues – public accounts	45,398	54,068
Deduct:		
Deficits of governments business enterprises[1]	– 1,124	– 1,485
Add:		
Corporate income tax[2] – excess of accruals over collections	449	– 1,201
Government pension and social security receipts	6,599	8,762
Capital consumption allowances	831	956
Energy-related adjustments		
Petroleum compensation charge[3]	1,459	3,854
Canadian Ownership Charge	—	871
Oil export charge (payments to provinces)	—	445
Oil export charge – excess of accruals over collections	24	– 97
Natural gas and gas liquids tax – excess of accruals over collections	—	78
Miscellaneous adjustments	– 350	– 1,092
Total revenues – national accounts	52,286	65,139
Expenditure		
Budgetary expenditures – public accounts	58,066	67,674
Deduct:		
Budgetary transfers to funds and agencies[4]	– 1,737[5]	– 2,789
Deficits of government business enterprises[1]	– 1,124	– 1,485
Add:		
Expenditures of funds and agencies	1,399	1,571
Government pension and social security disbursements	5,852	7,026
Petroleum compensation payments	900	3,825
Capital consumption allowances	831	956
Miscellaneous adjustments	– 1,326[5]	– 1,705
Total expenditures – national accounts	62,861	75,073

[1] Including Canada Post Corporation.

[2] Including the petroleum and gas revenue tax and the incremental oil revenue tax.

[3] Excluding the special petroleum compensation charge.

[4] Includes transfers to the unemployment insurance account and the Western Grain Stabilization Program.

[5] These amounts include adjustments totalling $675 million reflecting loan write-offs allocated in earlier years to a general provision account rather than to specific funds and agencies.

the national accounts, the excess of compensation revenue in the national accounts over the amounts shown in the public accounts must be added. In the public accounts, revenue from the Canadian Ownership Special Charge is credited to a specified purpose account; consequently, it is added to the public accounts when reconciling public and national accounts revenues. The provinces' share of the oil export charge must also be added. In the public accounts, this share is included in a deposit and trust account (specified purpose account) and is, therefore, not a public accounts budgetary revenue item.

The miscellaneous adjustments made to public account revenue pertain primarily to proceeds from the sale of existing capital assets (included in the public accounts but not in the national accounts), budgetary revenue items offset against budgetary expenditure, imputed items and an adjustment for the treatment of revenue in the supplementary period.

On the expenditure side, a number of the adjustments follow naturally from the adjustments made to revenues. Since the definition of the federal government in the national accounts includes a certain number of funds and agencies (all funds except the Canada Pension Plan), budgetary transfers to these funds, which are already recorded as public accounts expenditures, therefore must be deducted in order to avoid double counting. In addition, the deficits of government enterprises must be deducted since, as previously indicated, they are included in budgetary expenditures. As the expenditures of funds and agencies and government pension and social security disbursements are regarded as government expenditures in the national accounts, they must be added to budgetary expenditure. These expenditures are non-budgetary transactions in the public accounts. In the case of petroleum compensation payments, the national accounts record the gross payments, while the public accounts record the net payments. The adjustment, therefore, represents the difference between these amounts. Also, for the reasons stated previously in the case of revenue, capital consumption allowances must be added to expenditure.

A certain number of miscellaneous adjustments are made in order to allow for conceptual differences. These relate, for example, to reserves and write-offs, provisions for valuation, purchase of existing capital assets and budgetary revenue items offset against budgetary expenditure.

The national accounts system is significantly different from the public accounts system; the national accounts are more useful for the purpose of comparing government activities with those of other economic sectors or similar entities in other countries.

3.1 The Financial Management System

For the purposes of this document the aspect of the Financial Management System that is of most interest is the functional breakdown of government expenditures. The federal public accounts do provide a breakdown of expenditure by function. But an important aspect of the breakdown by function available from the financial management system is that it goes beyond the framework imposed by the structure of the departments, and even the disaggregation within departments, in order to cover a much wider government universe. In fact, the breakdown of expenditures takes into account not only the various government departments but also certain public enterprises and their subsidiaries, various universal social security plans and public ser-

vant's superannuation funds managed by public bodies. This leads to results significantly different from those of the classification by function of expenditure that appears in the public accounts.

At a very general level, three aspects of the financial management system should be noted. First, expenditures and revenues are presented on a gross basis. Second, the system operates on a cash basis of accounting, while the coverage of the system is closer to that of the national accounts than to that of the public accounts. To some extent, the system is midway between the other two accounting systems. Third, revenues and expenditures in the financial management system include the revenues and expenditures of specified purpose accounts, which are part of non-budgetary transactions in the public accounts, as well as other funds and agencies.

3.2 Reconciliation of Revenue and Expenditure in the Financial Management System with Budgetary Transactions in the Federal Public Accounts[1]

Table A-3 shows the steps to be made in reconciling the financial management system and public accounts budgetary revenues and expenditures. This relatively simple reconciliation may be explained in parallel for revenues and expenditures. In order to take into account the inclusion of specified purpose accounts, funds and agencies in the financial management system, the revenues and expenditures of these accounts must be added. To adjust expenditure and revenue to gross figures, it is necessary to add revenue deducted directly from expenditure as well as expenditure deducted directly from revenue in the public accounts. Finally, in order to avoid double counting, it is necessary to deduct revenues transferred from one fund to another. (A large part of these inter-account transfers consists of payments by the Agricultural Stabilization Board to the Canadian Dairy Commission.) It is also necessary to deduct the revenue of special purpose accounts charged against budgetary expenditure, for example, budgetary transfers to the unemployment insurance account.

These changes give gross general revenue and expenditure. The balance of these operations, under the financial management system, provides an alternative measurement of the government's deficit or surplus. The main usefulness of this measurement is that it presents, on a comparable basis, the result of the financial operations of the various levels of government. It is also a useful instrument for analyzing expenditures by function. One of the weaknesses of this system is that the data are not published until approximately one year after the public accounts appear.

4. Summary of Revenue, Expenditure and Budgetary Balances Under the Various Accounting Systems

Since the primary focus of this document is the federal deficit, it is of interest to note the principal factors that result in differences between the balances under the various accounting systems. Table A-4 presents the federal government's revenues, expendi-

---

[1] The adjustments described relate particularly to the federal government. They would be different in the case of a reconciliation with provincial public accounts.

Table A-3

Reconciliation of the Financial Management System with the Federal Public Accounts[1]

	1980-81
Revenue	(millions of dollars)
Budgetary revenue from public accounts	46,507
Add:	
Revenue of special funds	17,666
Revenue deducted from expenditure in public accounts	2,972
Expenditure deducted from revenue in public accounts	1,626
Deduct:	
Amounts to adjust government enterprises to a "net" basis	7
Budgetary revenue derived from special fund expenditure	2,116
Special fund revenue derived from budgetary expenditure	8,294
Gross general revenue	58,361
Expenditure	
Budgetary expenditure from public accounts	62,378
Add:	
Expenditure of special funds	11,314
Expenditure deducted from revenue in public accounts	1,626
Revenue deducted from expenditure in public accounts	2,972
Deduct:	
Amount to adjust government enterprises to a "net" basis	7
Expenditure of special funds accounts contributing to budgetary revenue	2,116
Budgetary expenditure contributing to revenue of special funds	8,294
Gross general expenditure	67,880
Balance – financial management system	9,519

[1] Reconciliation based on the figures in the 1981 public accounts.

Table A-4

Federal Revenues, Expenditures and Balances as Presented in Various Accounting Frameworks[1]

	Public accounts					National accounts			Financial management system		
	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary balance	Non-budgetary transactions	Financial requirements[2]	Revenues	Expenditures	Balance	Revenues	Expenditures	Balance
	(millions of dollars)										
1972-73	18.4	19.4	– 1.0	– 0.3	– 1.3	20.6	20.1	– 0.2	21.4	20.9	0.5
1973-74	21.3	22.7	– 1.4	0.0	– 1.4	24.0	23.8	0.2	25.1	24.3	0.8
1974-75	27.6	29.3	– 1.7	– 0.4	– 2.1	30.8	30.8	0.0	32.2	30.9	1.3
1975-76	29.5	35.0	– 5.5	0.7	– 4.8	32.6	36.6	– 3.9	34.7	36.3	– 2.1
1976-77	32.0	38.2	– 6.2	0.7	– 5.5	36.1	40.3	– 4.2	38.5	41.2	– 2.7
1977-78	32.1	42.4	– 10.3	1.9	– 8.4	36.2	45.6	– 9.4	39.1	46.0	– 6.9
1978-79	34.3	46.5	– 12.2	1.1	– 11.1	39.8	49.5	– 9.6	42.6	50.6	– 8.0
1979-80	38.9	50.4	– 11.5	1.1	– 10.4	45.3	54.6	– 9.3	49.7	57.2	– 7.5
1980-81	45.4	58.1	– 12.7	2.6	– 10.1	53.2	62.9	– 9.7	58.4	67.9	– 9.5
1981-82	54.1	67.7	– 13.6	5.2	– 8.3	65.2	75.1	– 9.9	72.5	78.8	– 6.3

[1] Fiscal years.

[2] Excluding foreign exchange transactions.

Sources: Public Accounts of Canada; Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001, and *Federal Government Finance*, cat. 68-211.

tures and balances under each of the accounting systems just described. In examining the various items, it should be recalled that the figures are calculated using different concepts and universes.

Public accounts financial requirements, excluding foreign exchange transactions, differ from the budgetary balance because of the inclusion of non-budgetary transactions. The national accounts balance differs from financial requirements mainly because of the exclusion of capital account transactions in the former, and because of the difference between cash and accrual accounting methods. The balance calculated under the financial management system differs from the national accounts balance mainly because of the use of the cash accounting method instead of the accrual accounting method, a wider accounting universe, and a different treatment of asset purchases and sales. The latter transactions are excluded from the national accounts but are recorded in the financial management system.

From 1973 to 1982, public accounts financial requirements were greater than the national account deficit in all years except 1978 and 1982. During this period loans, investments and advances constituted a net requirement while the difference between cash and accruals was generally a net source of funds; it was a particularly large source of funds in 1976, 1978 and 1982. Over the same period, the deficit as presented in the financial management system was consistently less than the national accounts deficit. A key reason is that the Canada Pension Plan, which recorded a surplus over the period in question, is considered part of the federal government in the financial management system.

Annex B

Budget Balances by Level of Government

This annex briefly compares the evolution of budget balances by level of government. Table B-1 shows budget balances, on a national accounts basis, for the federal government, the consolidated provincial-local-hospitals (PLH) government sector, the Canada and Quebec pension plan (C/QPP) accounts and the total government sector. In recent years the total government sector deficit has typically reflected large deficits at the federal level, small surpluses at the consolidated PLH level and somewhat larger surpluses in the C/QPP accounts. In 1981 there was a $4.0 billion consolidated government sector deficit, representing 1.2 per cent of GNP. This deficit was made up of an $8.0 billion federal deficit (2.4 per cent of GNP), a $0.7 billion PLH surplus (0.2 per cent of GNP) and a $3.2 billion surplus in the pension accounts (1.0 per cent of GNP). As indicated in Table B2, the PLH surplus reflected a consolidated $3.9 billion surplus in the three westernmost provinces (4.2 per cent of these provinces' GDP) and a $3.2 billion deficit for the other seven provinces (1.5 per cent of their GDP). The PLH surpluses from 1977 to 1981 were unusual relative to experience since the 1950s; rising revenues from crude oil and natural gas were an important factor in this development.

For 1982 the federal deficit on a national accounts basis increased sharply to $21.1 billion, or 6.0 per cent of GNP. The consolidated PLH balance moved into a deficit position — the first such deficit since 1976 — estimated to be $1.3 billion or 0.4 per cent of GNP. The swing in the PLH position in 1982 reflects both a reduction in the consolidated surplus of the three westernmost provinces and an increase in the consolidated deficit of the other seven provinces. The overall government sector deficit was $18.6 billion in 1982 or 5.3 per cent of GNP.

From some perspectives the persistence of small surpluses or deficits at the PLH level and larger deficits at the federal level are suggestive of a fiscal imbalance within the total government sector. Furthermore, there are also some imbalances within the PLH sector itself, with the seven eastern provinces running deficits over the 1970s and early 1980s which were offset by surpluses in the three western provinces.

Table B-1

Budget Balances in Canada by Government Sub-Sector 1971-1982

	Federal Government		Provincial and Local Govts. (Incl. Hospitals)		C/QPP		Total government sector	
	Billions of dollars	% of GNP	Billions of dollars	% of GNP	Billions of dollars	% of GNP	Billions of dollars	% of GNP
1971	−0.1	−0.2	−1.0	−1.1	1.3	1.4	0.1	0.1
1972	−0.6	−0.5	−0.7	−0.7	1.4	1.3	0.1	0.1
1973	0.4	0.3	−0.6	−0.5	1.5	1.2	1.3	1.0
1974	1.1	0.8	−0.1	−0.1	1.8	1.2	2.8	1.9
1975	−3.8	−2.3	−2.2	−1.4	2.0	1.2	−4.0	−2.5
1976	−3.4	−1.8	−2.0	−1.1	2.2	1.1	−3.2	−1.7
1977	−7.3	−3.5	0.1	0.0	2.2	1.1	−5.0	−2.4
1978	−10.7	−4.6	0.8	0.3	2.4	1.0	−7.4	−3.2
1979	−9.3	−3.5	1.6	0.6	2.7	1.0	−5.0	−1.9
1980	−10.2	−3.5	1.0	0.3	3.0	1.0	−6.2	−2.1
1981	−8.0	−2.4	0.7	0.2	3.2	1.0	−4.0	−1.2
1982	−21.1	−6.0	−1.3	−0.4	3.8	1.1	−18.6	5.3

Note: Totals may not add due to rounding.
Source: Statistics Canada *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001.

Table B2

Provincial and Local Governments (Including Hospitals)

	3 Western Provinces		7 Eastern Provinces	
	Billions of dollars	% of GDP	Billions of dollars	% of GDP
1971	—	—	−1.0	−1.6
1972	—	—	−0.7	−1.0
1973	0.3	1.1	−0.9	−1.1
1974	0.8	2.3	−0.9	−0.9
1975	0.8	2.0	−3.0	−2.8
1976	0.9	2.0	−2.9	−2.3
1977	1.9	3.6	−1.8	−1.3
1978	2.0	3.3	−1.2	−0.8
1979	2.8	3.9	−1.2	−0.7
1980	4.0	4.9	−3.0	−1.6
1981	3.9	4.2	−3.2	−1.5
1982	3.0	3.1	−4.3	−1.9

Sources: Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts*, cat. 13-213, and the Department of Finance for 1982 data.

Annex C

International Comparisons

The information presented in Table C-1 indicates that large and continuing budget deficits since the mid-1970s are not unique to Canada. In 1980, the last year for which complete data are available on a comparable basis for all the major OECD countries, the Canadian federal government deficit, expressed as a percentage of GNP, was smaller than the central government deficits in Italy and Japan but larger than the deficits in France, Germany, the United Kingdom and the United States.

However, it is not very meaningful to compare the budget balances of OECD central governments because great differences occur among countries in the division of financial responsibilities across levels of government. At the total government level, deficits expressed as a percentage of GNP were published by the OECD in its December 1982 *Economic Outlook*. Table C-1 shows that the major OECD countries ran deficits in the range of 2 to 5 per cent of GNP during the periods of most severe cyclical weakness in the mid-1970s. The Canadian government deficit reached its highest level in 1978 at 3.2 per cent of GNP. Over the 1975-1981 period, this peak was exceeded in every other major OECD country but France. The average total government deficit for the 1975-1981 period was 2.1 per cent of GNP in Canada; this was lower than in Germany, the United Kingdom, Japan and Italy but higher than in France and the United States.

By 1981, Canada and the United States had reduced their deficits to relatively low levels while the deficits of the European countries were tending to rise on account of the developing cyclical weakness in Europe. In 1982 deficits increased substantially in Canada and the United States. However, the total government deficit in Canada, as a percentage of GNP, was similar to that experienced in the United States, Germany and Japan in earlier periods of cyclical weakness.

The existence of continuing and substantial government deficits since 1975 in every major OECD country certainly does not imply that such deficits should not be a source of concern. However, the linkages between government deficits and overall economic performance are complex and vary among countries and over time. This is particularly so, since the government fiscal position not only affects economic performance but also is affected by it. Nevertheless, it is of interest to note that the social, economic and political forces that have led to large and continuing deficits are not unique to Canada and that the Canadian experience since the mid-1970s does not stand out in comparison with other OECD countries.

Table C-1

International Comparison of Government Budget Balances as Percentages of GNP 1975 to 1982

	Canada	United States	United Kingdom	France	Germany	Italy	Japan
Central Governments							
Average, 1967-1974	0.2	−1.0	1.7	0.6	−0.2[1]	−3.7[1]	−0.7[1]
1975	−2.3	−4.6	−3.3	−1.9	−3.0	−7.4	−4.2
1976	−1.8	−3.1	−4.0	−0.1	−2.3	−4.6	−4.5
1977	−3.5	−2.4	−2.8	−0.7	−1.5	−4.9	−5.5
1978	−4.6	−1.4	−3.6	−1.3	−1.6	−11.0	−6.2
1979	−3.5	−0.7	−2.6	−0.9	−1.5	−9.2	−5.6
1980	−3.5	−2.3	−2.8	0.0	−1.7	−7.3	−5.5
1981	−2.4	−2.0					
1982[2]	−6.0	−4.8					
Total Government Sector[3]							
Average, 1967-1974	0.9	−0.5	−0.9	0.5	−0.2	−6.3	0.9
1975	−2.5	−4.2	−4.9	−2.2	−5.8	−11.7	−2.8
1976	−1.7	−2.1	−5.0	−0.5	−3.6	−9.0	−3.8
1977	−2.4	−0.9	−3.4	−0.8	−2.4	−8.0	−3.7
1978	−3.2	0.0	−4.2	−1.9	−2.5	−9.7	−5.5
1979	−1.9	0.6	−3.1	−0.7	−2.7	−9.3	−4.8
1980	−2.1	−1.3	−3.2	0.3	−3.1	−8.3	−4.2
1981	−1.2	−1.0	−2.0	−1.6	−4.0	−11.9	−3.9
1982[2]	−5.3	−3.8	−2.0	−2.9	−4.1	−12.1	−3.3
Average 1975-1981	−2.1	−1.3	−3.7	−1.1	−3.4	−9.7	−4.1

Source: OECD, *National Accounts of OECD Countries, 1962-1980*, Volume II; OECD, *Economic Outlook*, December 1982; Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, Cat. 13-001; *Survey of Current Business*, U.S. Government; and Department of Finance.

[1] Average central government balance is for 1970-1974 rather than 1967-1974.

[2] Forecasts other than for Canada and the United States as reported in the *OECD Economic Outlook*, December 1982.

[3] Includes central and local government and the social security system, but excludes public corporations.

Annex D

The Evolution of the Federal Deficit — An Examination of Public Accounts Expenditures and Revenues

The federal budget balance can be measured in a number of different ways and each measure has its own strengths and weaknesses that make it more or less appropriate for a given purpose. In this annex the deficit measure focussed upon is the public accounts concept of total financial requirements excluding foreign exchange transactions.[1] Use of the public accounts framework facilitates an analysis of revenues and expenditures in the context of the federal government's budgetary planning process. Public accounts total outlays, defined as budgetary expenditures plus loans, investments and advances, have been since 1975 the primary target variable in the government's expenditure plan. In addition, financial requirements excluding foreign exchange transactions are indicative of trends in federal credit market activities, which are important in assessing the impact of the deficit on the economy. However, it is to be noted that foreign exchange transactions can be an important source or use of funds in the short run, as can variations in the government's cash balances.

This annex also provides an analysis of the composition of federal spending using the Financial Management System accounting framework.

There has been no obvious trend in total outlays relative to GNP over the period since 1972-73, especially when rough allowance is made for variations in cyclical conditions. On the other hand, there has been a clear tendency for the share of budgetary revenues in GNP to decline over the 11 years from 1972-73 to 1982-83. The decline in the relative share of budgetary revenues is not continuous — increases occurred in 1974-75 and again in 1980-81 and 1981-82. The most recent peak value, in 1981-82, was 16.3 per cent of GNP, or 2.4 percentage points lower than the previous peak in 1974-75. Discretionary tax measures have played an important role in these developments. No noticeable trend exists in the net source of funds provided by specified purpose accounts and other non-budgetary transactions. Financial requirements, expressed as a share of GNP, rose without interruption from 1972-73 to 1978-79 when they reached 4.8 per cent of GNP. From 1979-80 to 1981-82 the ratio of financial requirements to GNP declined, reaching 2.5 per cent in 1981-82. In the 1982-83 fiscal year financial requirements rose to 6.7 per cent of GNP. This was due to a significant increase in total outlays, a dramatic decline in the net source of funds from specified purpose accounts (largely because of increases in unemployment insurance benefits not fully matched by higher premiums), and an extremely low increase in GNP, reflecting the substantial decline in real output due to the recession.

D.1 Evolution of Federal Expenditures

This sub-section examines the growth of federal expenditures over the last 11 years. The emphasis is on public accounts expenditures but an analysis of the composition

---

[1] See Annex A for a discussion of the accounting relationship underlying financial requirements.

Table D-1

Federal Financial Requirements as a Percentage of GNP[1]
1972-73 to 1982-83

	Budgetary revenue	Budgetary expenditure	Budgetary balance	Loans investments advances	Total outlays	Program outlays[2]	Specified purpose accounts	Other non-budgetary transactions	Financial requirements[3]
1972-73	17.4	– 18.3	– 0.9	– 1.1	– 19.5	– 17.4	0.5	0.3	– 1.2
1973-74	17.3	– 18.4	– 1.1	– 1.1	– 19.5	– 17.4	0.6	0.4	– 1.2
1974-75	18.7	– 19.9	– 1.2	– 1.3	– 21.2	– 19.0	0.9	0.2	– 1.5
1975-76	17.8	– 21.1	– 3.3	– 1.8	– 22.9	– 20.5	1.2	1.0	– 2.9
1976-77	16.8	– 20.0	– 3.2	– 1.1	– 21.1	– 18.7	1.1	0.4	– 2.9
1977-78	15.4	– 20.3	– 4.9	– 0.8	– 21.1	– 18.5	1.3	0.4	– 4.0
1978-79	14.9	– 20.2	– 5.3	– 0.5	– 20.7	– 17.6	1.2	– 0.2	– 4.8
1979-80	14.9	– 19.3	– 4.4	– 0.5	– 19.8	– 16.6	0.8	0.2	– 4.0
1980-81	15.6	– 19.9	– 4.3	– 0.2	– 20.1	– 16.4	1.0	0.1	– 3.5
1981-82	16.3	– 20.4	– 4.1	– 0.4	– 20.8	– 16.2	1.3	0.7	– 2.5
1982-83[4]	15.7	– 23.1	– 7.2	– 0.1	– 23.1	– 18.2	0.0	0.7	– 6.7

Source: *Public Accounts of Canada*, Volume 1, Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; and Department of Finance.

[1] The Post Office is treated as if it were a Crown corporation in all years. Details may not add due to rounding.

[2] Total outlays less public debt charges.

[3] Excluding foreign exchange transactions.

[4] Estimate.

of federal spending also is undertaken using the Financial Management System, which provides a functional distribution of government spending.

As a percentage of GNP, budgetary expenditures increased from 18.4 per cent in 1972-73 to 21.1 per cent in 1975-76, declined to 19.3 per cent in 1979-80 and are estimated to have been 23.1 per cent of GNP in 1982-83. Total outlays, the sum of budgetary expenditures and loans, investments and advances, have followed a similar pattern since 1972. Chart D-1 compares the evolution of the shares in GNP of total outlays, total outlays less public debt charges (or program outlays), and public debt charges.

From fiscal year 1972-73 to 1975-76 growth of total outlays averaged about 20 per cent per year. This rapid expansion of expenditures largely reflected growth in transfers to persons. In particular, the enrichment of family allowances and the indexing of social welfare programs in 1974 contributed significantly to the rapid growth in spending. Increased payments under the equalization program in 1974 and under the revenue guarantee program in 1975 also added upward pressure on total outlays in those years, as did oil import compensation payments and increased dairy and railway subsidies in 1974-75. Public debt charges also began to increase more quickly

during this period reflecting the increase in nominal interest rates in 1973 and 1974 as well as the growth in financial requirements in 1975-76.

One of the key themes of the Anti-Inflation Program of October 1975 was an explicit policy of medium-term restraint on government spending: the trend growth of public accounts total outlays was to be constrained to no more than the trend growth of nominal GNP. This target was met over the following six years as the growth in total outlays averaged 10.5 per cent per year from 1975-76 to 1981-82 while GNP increased 12.3 per cent per year. As a result, the ratio of total outlays to GNP declined from its peak level of 22.9 per cent in 1975-76 to 20.8 per cent in 1981-82. The lowest ratio reached was 19.8 per cent in 1979-80 and there was an upward movement in this ratio thereafter.

Transfers to persons played a key role in the slowdown of total outlays growth in the second half of the 1970s. The interruption of indexing for family allowances virtually stopped the growth of spending on this program in 1976. Further, the reduction which accompanied the introduction of the refundable child tax credit resulted in no net growth in total transfers to persons in 1979 despite the increased guaranteed income supplement paid to pensioners that year.

The rate of growth of total outlays increased markedly in 1980-81 and 1981-82. Growth in program outlays continued to be held to less than the growth in GNP, despite increased transfer payments to persons, most notably under the Old Age Security and Guaranteed Income Supplement Programs, and growing subsidy and capital assistance payments. However, public debt charges increased rapidly, as interest rates rose to extraordinarily high levels. As a result, total outlays as a share of GNP increased by about 0.5 percentage points in each of these years.

Total outlays grew well above the rate of growth of GNP in 1982-83, resulting in an increase in the ratio of total outlays to GNP to an estimated 23.1 per cent. The strong growth in total outlays was attributable to increases in program outlays since public debt charges grew only marginally faster than GNP.

The severity of the recession has resulted in higher spending on unemployment insurance benefits and social assistance payments under the Canada Assistance Plan. The carry-forward to 1982-83 of Petroleum Incentive Payments originally budgeted for 1981-82, but deferred because of delays in passing enabling legislation, increased program outlays by close to $1 billion in 1982-83. Spending on economic development programs also grew relatively rapidly in the 1982-83 fiscal year.

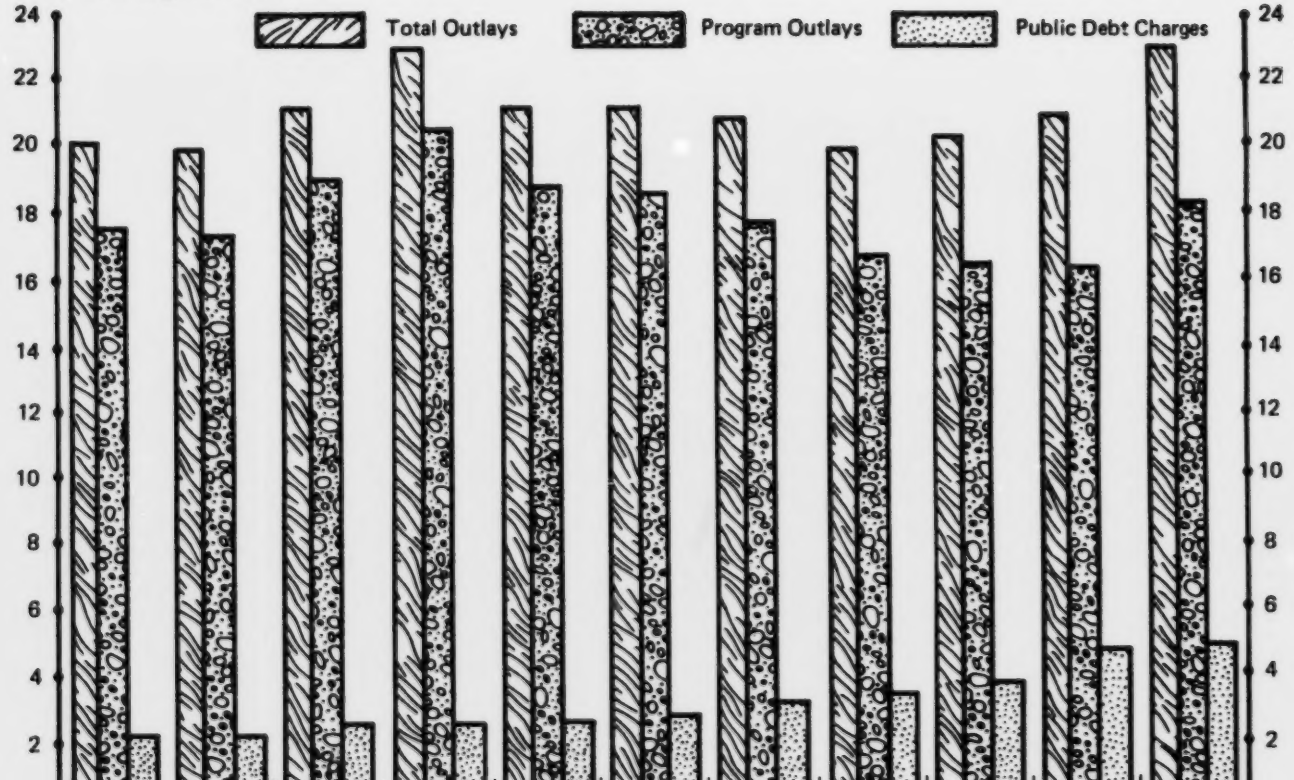
The evolution of total outlays indicates that the government has been successful in restraining expenditure growth to no more than the trend growth in nominal GNP. The share of total outlays in GNP shows a marked decline from 1975-76 to 1981-82, before rising again in 1982-83. This sizeable increase for 1982-83 reflects the weak growth in GNP as well as discretionary and non-discretionary increases in spending in response to the economic situation. If GNP had been at its trend or cyclically-adjusted level in 1982-83, total outlays would have been 20.1 per cent of GNP compared to 20.8 per cent in 1981-82 and 22.9 per cent in 1975-76.

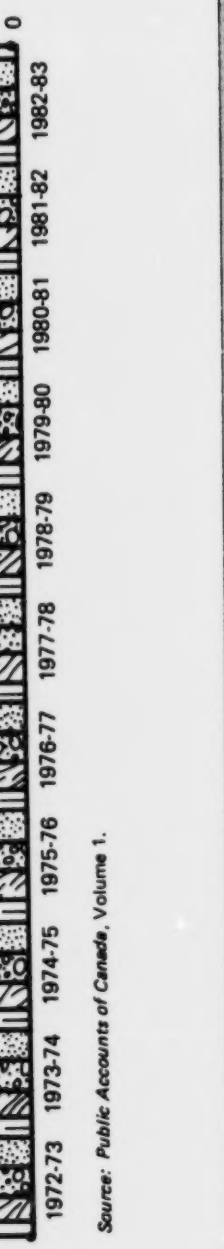
As can be seen in Chart D-1, movements in the share of total outlays in GNP hide different trends in program outlays and public debt charges: program outlays, over which the government exercises a greater degree of control, fell by just over 2 percentage points as a share of GNP from 1975-76 to 1982-83 while a rise of 2.5 percentage points occurred for interest payments.

Chart D-1

Federal Government Spending - Public Accounts Basis

(Percentage of GNP)





Source: *Public Accounts of Canada*, Volume 1.

This analysis of total outlays should be qualified by noting that changes in the nature of government programs have caused the relationship between total outlays and federal influence in the economy to vary over time. For example, the partial replacement of direct payments to the provinces with the transfer of tax points in 1977 reduced federal expenditures without affecting the total government presence in the economy. On the other hand, the use of direct payments to oil and gas producers (Petroleum Incentive Payments), which are partly a substitute for the depletion allowance previously available in the tax system, increased federal spending in 1982-83.

Functional Distribution of Expenditures — Financial Management System Basis

Given the general goal of expenditure restraint adopted explicitly in the mid-1970s, it is of interest to note changes in the functional distribution or composition of federal spending over this period. This analysis is undertaken using the Financial Management System (FMS) accounting framework rather than the public accounts primarily because the former provides a functional breakdown using consistent definitions.[2] Two differences between FMS gross general expenditures and public accounts total outlays should be noted: in the FMS all expenditures are on a gross basis while some netting of expenditures against revenues is done in the public accounts; the FMS also includes expenditures of special purpose accounts such as the unemployment insurance account.

By far the largest spending category in the FMS is the health and social services function, representing 36.8 per cent of gross general expenditure in 1981-82 (see Table D-2). This share was down from a peak of 42.1 per cent in 1976-77, largely reflecting changes to the unemployment insurance legislation, and reductions in transfers to provincial governments that resulted from a partial substitution of transferred tax points for cash expenditures under the new Established Programs Financing arrangements agreed to in 1977.[3]

The debt charges function increased the most rapidly in recent years, followed by growth in the resource conservation and industrial development function. The debt charges function rose as a share of gross general expenditure from 7.1 per cent in 1976-77 to 13.6 per cent in 1981-82. As noted earlier, this growth reflected the generally high level of interest rates prevailing during much of this period in combination with the growth of outstanding public debt. The resource conservation and industrial development function rose from 6.8 per cent of gross general expenditure in 1978-79 to 10.8 per cent in 1981-82, reflecting in large part increased transfers to the oil and gas industry. The protection of persons function, whose largest component is spending on national defence, hovered in the range of 9 to 10 per cent of gross general expenditure over the 1973-1981 period.

---

[2] In some respects the functional distribution of expenditures provided in the FMS is more useful than its public accounts counterpart, even without considering questions of historical consistency. These advantages stem from somewhat different functional breakdowns and a more comprehensive classification of expenditures. Note, however, that the two accounting frameworks use essentially the same source data. See Annex A for more details.

[3] In the FMS transfers pertaining to specific programs are charged to the appropriate function, where possible. So, for example, transfers related to the Established Programs Financing arrangemens are charged to the health and social services and education functions while equalization payments are included under general transfers to other levels of government. It should be noted that the decline in spending as a result of the new arrangements was more than offset by the transfer of additional tax points to the provinces.

Table D-2

Financial Management System
Federal Government Expenditure by Function
Fiscal Years, 1972 to 1982

	General services	Protection of persons[1]	Transportation, communication	Health, social services	Resource conservation, industrial development	Environment	Education, recreation, culture	Labour, employment, immigration	Housing	General purpose transfers to other levels of gov't	Debt charges	Foreign affairs	Other[2]	Gross general expenditure	Total transfer payments[3]
	(percentage share of total expenditure)														
1971-72	6.1	12.1	6.6	38.5	6.4	0.1	5.8	1.6	0.4	8.5	7.8	1.7	4.4	100.0	65.2
1972-73	6.0	11.0	6.6	41.3	6.5	0.5	5.1	2.3	0.5	7.8	7.2	1.8	3.4	100.0	66.6
1973-74	5.7	10.7	7.3	41.4	7.1	1.0	4.8	1.4	0.6	7.8	7.1	1.8	3.3	100.0	66.9
1974-75	5.5	9.4	7.1	40.0	9.9	0.9	4.3	1.1	0.7	8.7	7.3	1.9	3.2	100.0	69.7
1975-76	5.1	9.2	6.7	41.1	10.6	0.8	4.1	1.2	0.9	7.3	7.7	2.0	3.2	100.0	69.7
1976-77	5.5	10.1	6.7	42.1	8.5	0.7	4.2	1.1	1.2	8.3	7.1	1.9	2.7	100.0	68.5
1977-78	5.6	10.4	6.4	40.9	7.7	0.7	5.1	1.1	1.1	7.6	7.7	2.4	3.3	100.0	67.7
1978-79	5.5	10.4	6.4	41.4	6.8	0.8	5.3	1.1	1.3	6.6	9.3	1.9	3.1	100.0	68.4
1979-80	5.1	9.9	5.7	39.4	9.2	0.6	5.0	1.2	1.4	6.6	10.3	1.8	3.5	100.0	70.9
1980-81	5.1	9.4	6.3	38.2	10.7	0.5	4.5	1.1	1.5	6.5	10.8	1.6	3.9	100.0	69.4
1981-82	5.1	9.5	5.3	36.8	10.8	0.4	4.2	1.1	1.4	6.7	13.6	1.6	3.5	100.0	70.6

(1) Includes National Defence.
(2) Includes transfers to own enterprises, regional planning and development and research establishments.
(3) Includes transfers to persons, transfers to other levels of government and public debt charges.
Source: Statistics Canada, *Federal Government Finance*, cat. 68-211.

The next largest spending function is general purpose transfers to other levels of government, whose main component is equalization payments. As a share of gross general expenditure, this function generally declined through the 1970s but turned up slightly in 1981-82, reaching 6.7 per cent. This downward trend was largely attributable to the relatively slow growth of equalization payments, especially over the latter half of the 1970s.

For the remaining spending functions, there was little movement of consequence in shares over the 1970s with the exception of the housing function. Government assistance in the housing area resulted in the steady growth of this function from 0.4 per cent of gross general expenditure in 1971-72 to 1.4 per cent in 1981-82.

Finally, the last column in Table D-2, total transfer payments, indicates that the federal government's direct expenditure on goods and services was on average approximately one-third of federal total gross general expenditure over the decade. In the FMS accounting framework, transfers made by the federal government under specific programs are charged to the appropriate function. So, while in 1981-82 general purpose transfers to other levels of government accounted for 6.7 per cent of gross general expenditure, a further 63.9 per cent of gross general expenditure was transferred to persons, business and other levels of government for specific purposes. Of the total 70.6 per cent transferred, 43 per cent of gross general expenditure was accounted for by transfers to persons, including public debt charges; transfers to provinces accounted for a further 18 per cent; and transfers to local governments, business and non-residents accounted for the remaining 10 per cent.

D.2 Evolution of Federal Revenues

Budgetary revenues by component and expressed as a share of GNP are presented in Table D-3. The discussion in this section focuses on changes in budgetary revenues in relation to GNP. GNP is used as an aggregate proxy tax base because shifts in the ratio of revenues to GNP have generally been associated with discretionary tax changes, although it is also the case that during periods of above- or below-average rates of economic activity the ratio of budgetary revenues to GNP tends to rise or fall automatically. Information on other determinants of revenues is also presented in Table D-3 under the heading "Memorandum Items".

Since 1972-73 three distinct periods in the evolution of budgetary revenues can be identified. During the first period, from 1972-73 to 1974-75, the ratio of budgetary revenues to GNP grew substantially and reached an historical peak in 1974-75. In the second, from 1975-76 to 1979-80, the ratio of budgetary revenues to GNP declined continuously. The ratio of budgetary revenues to GNP increased in 1980-81 and 1981-82 before declining in 1982-83 due to the recession.

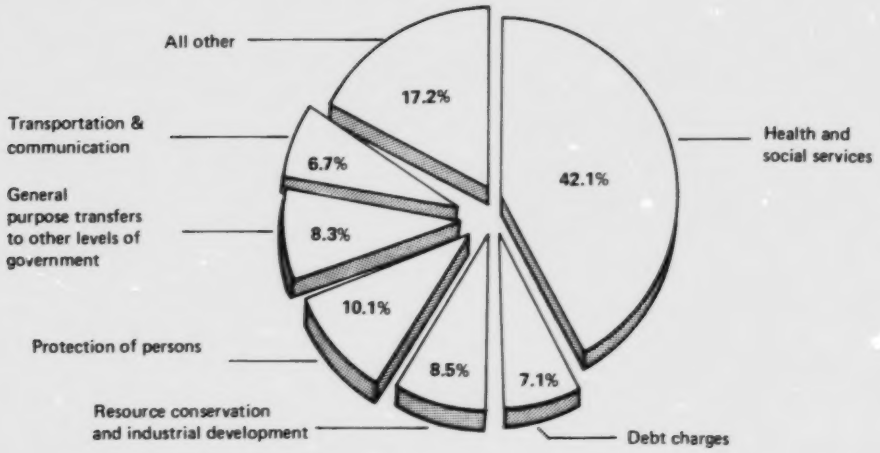
The increase in revenues prior to 1974-75 raised a number of concerns regarding fiscal policy. It was suggested that the federal government, while making discretionary tax cuts, was benefitting from the interaction of inflation and a progressive income tax structure that resulted in rising tax rates on a given real income. In consequence, the government decided to raise tax brackets and personal exemptions automatically by an indexation factor, effective January 1974. In November of the same year, faced with a recession, the government introduced major tax cuts, in order to stimulate the

Chart D-2

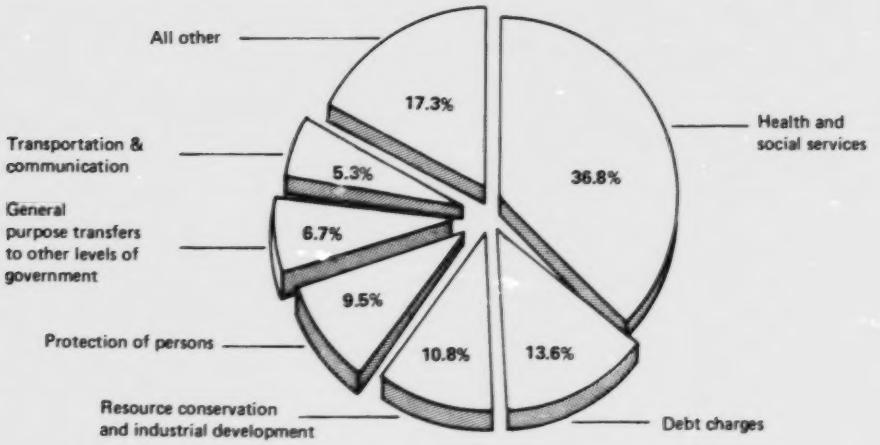
Financial Management System Federal Government Expenditure by Function

Fiscal Years Ending March 31, 1977 and March 31, 1982

Fiscal Year 1976-77
Gross General Expenditure - $ 41,217 billions



Fiscal Year 1981-82
Gross General Expenditure - $ 78,776 billions



Source: Statistics Canada, *Federal Government Finance*, cat. 68-211.

Table D-3

Government of Canada Budgetary Revenues Public Accounts Basis[1]

	1965-66	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83[2]
						(per cent of GNP)						
Personal income tax	4.8	8.0	7.5	7.9	7.7	7.7	6.7	6.4	6.4	6.8	7.3	7.6
Corporation income tax[3]	3.2	2.8	3.0	3.3	3.5	2.8	2.5	2.5	2.7	2.8	2.4	2.0
Non-resident, estate and misc. tax	0.5	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Sales tax	3.5	2.9	2.9	2.6	2.1	2.1	2.1	2.1	1.8	1.9	1.9	1.7
Customs import duties	1.2	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.0	0.8
Excise duties and other excise taxes	1.3	1.0	0.9	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6
Energy tax revenues[4]	—	—	0.2	1.1	0.9	0.7	0.5	0.4	0.4	0.5	1.0	1.2
Total tax revenues	14.5	16.1	15.9	17.3	16.4	15.3	13.9	13.3	13.3	13.9	14.5	14.0
Total non-tax revenues	1.1	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.8	1.6
Total non-energy revenues[3]	15.6	17.4	17.0	17.6	16.9	16.1	14.9	14.5	14.4	15.1	15.5	14.2
Total budgetary revenues	15.6	17.4	17.3	18.7	17.8	16.8	15.4	14.9	14.9	15.6	16.3	15.7

Memorandum Items

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983[2]
						(percentage change)						
Personal income	13.1	16.8	19.5	16.5	14.1	10.3	11.1	11.8	12.7	16.9	9.7	7.9
Personal income per employed person	10.1	12.5	15.6	13.0	11.8	7.4	7.4	7.8	9.9	14.0	13.5	8.4
Corporate profits before tax	24.4	42.8	30.1	−2.0	1.6	5.5	22.6	32.2	7.4	−10.5	−33.3	30.8
						(per cent)						
Gross national product	11.4	17.4	19.4	12.1	15.5	9.3	10.4	13.5	11.6	13.5	5.3	10.0
Indexation factor–personal income tax	—	—	6.6	10.1	11.3	8.6	7.2	9.0	8.9	9.8	12.2	6.0
Inflation rate (CPI)	4.8	7.6	10.8	10.8	7.5	8.0	9.9	9.1	10.2	12.5	10.8	6.3

[1] For comparability, postal revenues are excluded throughout the period.
[2] Estimate.
[3] Includes corporate income taxes on oil and gas production.
[4] Excludes corporate income taxes on oil and gas production.

economy. Later, there were additional personal and corporate income tax cuts as well as sales tax cuts, and a transfer of tax points to provinces that contributed to a decrease in revenues relative to GNP up to 1979-80. In 1980-81 and 1981-82 the ratio of federal revenues to GNP rose, mainly because of increased energy tax revenues, personal income taxes and returns on investments. The share of budgetary revenues in GNP fell an estimated 0.6 percentage points, to 15.7 per cent, in 1982-83; most of this decline was due to cyclical factors. For the 11-year period starting in 1972-73, some illustrative calculations suggest that discretionary tax measures (excluding indexation of the personal income tax) have reduced budgetary revenues by approximately 2.7 percentage points of GNP. It is further estimated that, in the absence of indexation of personal income tax brackets and exemptions, the ratio of budgetary revenues to GNP would have been about 4.3 percentage points higher in 1982-83.

(i) Budgetary Revenues up to 1974-75

The rate of inflation rose sharply during the years before 1974-75. Prior to 1965 the annual rates of inflation were typically below 2 per cent. From 1965 to 1972 the annual rates ranged between 2.4 and 4.6 per cent before increasing to 10.9 per cent in 1974. This inflation was generated by a combination of excess demand conditions in Canada and most industrialized economies and the huge increases in world oil prices in 1973 and 1974. Higher wage demands and inflation caused personal income and corporate profits to increase rapidly, which meant that for the same purchasing power, incomes and profits were taxed at higher average effective tax rates. This contributed to non-discretionary increases in personal and corporate income taxes that were higher than the increases in the relevant tax bases, and thus to increases in these revenues as a share of GNP. For example, the share of personal income tax revenue in GNP rose from 4.8 to 8.0 per cent from 1965-66 to 1972-73. Concerns about the increasing government share in GNP and the effect of inflation on personal income taxes brought about the indexation of the tax brackets and personal exemptions, calculated according to a formula based on the lagged inflation rate, and beginning in January 1974.

In the face of dramatic world oil price increases, the government also introduced the oil export charge in 1973-74 in order to price continuing exports at world levels. This resulted in an increase in energy revenues to 1.1 per cent of GNP by 1974-75.

Budgetary Revenues 1974-75 to 1979-80

In the 1979-80 fiscal year, the ratio of budgetary revenues to GNP was 3.8 percentage points lower than in 1974-75. There were three major reasons for this development.

First, the indexation of personal income brackets and exemptions removed the distortions associated with the interaction of inflation and the progressive income tax structure, and prevented the growth of personal income tax revenues — in the absence of tax changes — from being much faster than the growth in GNP.

Second, in the face of a recession, the government introduced major tax cuts in the November 1974 budget as expansionary measures. The main tax cuts included per-

sonal income tax reductions (such as the $1,000 deduction for investment income) and selective sales tax reductions. Although the government introduced a gasoline excise tax in 1975, its effect on federal revenues as a share of GNP was more or less offset by the decrease in revenue from the oil export charge. This decrease reflected a decline in the volume of oil exports as production was progressively designated for domestic markets.[4]

As a whole, the GNP share of energy tax revenues, which had reached a peak in 1975-76, decreased for the rest of this period. Revenues from the corporate income tax also declined as a percentage of GNP after 1975-76. In November 1974, the government introduced measures affecting resource industries which increased these tax revenues, but this was more than offset in relative terms by the fact that corporate profits grew more slowly than GNP, and by discretionary tax relief measures such as the investment tax credit and the inventory allowance.

Third, federal revenues decreased as a percentage of GNP because of the transfer of additional tax points to the provinces in 1977 as part of the new Established Programs Financing arrangements.

Budgetary Revenues 1980-81 to 1982-83

Personal income tax revenues as a percentage of GNP increased 0.9 percentage points from 1979-80 to 1981-82 and increased a further estimated 0.3 percentage points in 1982-83. This increase is due to the fact that the growth of the indexation factor has been considerably below the rate of increase of personal income per employee, particularly in 1980 and 1981. Corporate income tax revenue, on the other hand, decreased with respect to GNP because of a declining share of corporate profits in GNP.

While revenues from the gasoline excise tax declined from 1977-78 to 1982-83 due to a drop in the tax rate and lower volumes, total energy tax revenues as a share of GNP increased because of the introduction of six new energy taxes. These discretionary energy tax measures were: the Petroleum and Gas Revenue Tax, the Incremental Oil Revenue Tax, Net Petroleum Compensation Revenue, the Special Petroleum Compensation Charge, the Natural Gas and Gas Liquids Tax and the Transportation Fuel Compensation Recovery Charge. In consequence, the share of energy revenue in GNP increased from 0.5 per cent in 1980-81 to an estimated 1.1 per cent in 1982-83. Oil export charge revenue also increased from 1979-80 to 1980-81, but later decreased because of the rebate to the provinces for exports of crude oil.

Sales tax revenues as a percentage of GNP were lower during this period than during the previous one, largely due to a cut in the general sales tax rate from 12 to 9 per cent in November 1978.

There was also an increase in non-tax revenue as a percentage of GNP, which was mainly due to increased investment income. This was the result of historically high interest rates from 1980 to 1982.

---

[4] Exports of crude oil excluding "swap" or exchange volumes were reduced to approximately 10 per cent of their 1973 peak values by 1980. This policy was adopted as it became clear that producible oil reserves could not sustain large continuing export volumes as well as provide for domestic needs.

Total budgetary revenues fell to an estimated 15.7 per cent of GNP in 1982-83, after rising from 14.9 per cent in 1979-80 to 16.3 per cent in 1981-82. Discretionary tax initiatives tended to raise the revenue-to-GNP ratio during this period, but cyclical conditions more than offset this effect in 1982-83.

Impacts of Discretionary Tax Measures on Revenues

Some illustrative calculations of the cumulative fiscal impact of discretionary tax changes on budgetary revenues since May 8, 1972[5] are presented in Table D-4. The major specific revenue measures underlying the calculations are presented in Table D-5. Also shown in Table D-4 are the cumulative subtotals for discretionary tax measures introduced since November 18, 1974 and April 21, 1980. In calculating these revenue impacts a number of important assumptions were made:

1. All measures announced prior to May 8, 1972 are excluded, regardless of the effective date.

2. The estimates capture impact effects only, using actual and estimated economic and tax base data. No allowance is made for induced effects of the measures on the economy and hence on revenues.

3. For most measures the fiscal impacts are calculated for the specific measure in isolation; however, it was not always possible to treat the interaction between initiatives in a consistent manner. For example, the impact of corporate income tax changes effective prior to 1980 are not adjusted for the surtax beginning in 1980. Where observed taxation data are used for other measures there is an implicit accounting for subsequent tax measures.

It is to be noted that some of the tax initiatives have matching expenditure implications. For example, oil import compensation payments more than offset revenue from the oil export tax/charge (after 1980 the petroleum compensation charge rather than the oil export charge should be thought of as the counterpart for oil import compensation). In addition, the transfer of personal income tax points to the provinces since 1977 is accompanied by reductions in transfer payments to provinces, and the refundable child tax credit is associated with a decline in family allowances.

The net impact of all discretionary tax changes, excluding the indexation measures, introduced since the May 8, 1972 budget is estimated to have been a reduction in the ratio of budgetary revenues to GNP of 2.7 percentage points. Personal income tax measures, excluding the influence of indexation, are estimated to have resulted in a decline of 2.8 percentage points in the ratio of personal income tax revenue to GNP. As indicated in Table D-5, most significant among these measures have been the personal income tax credit, the child tax credit, the personal investment income deduction and the reduction in personal income tax marginal rates. Indexation of exemptions and brackets is estimated to have offset a rise in the ratio of personal

[5] May 8, 1972 is a convenient base period for the analysis because it was the date of the first budget after the major tax reforms. Different base periods would yield different estimates, although they would not change the basic conclusion that discretionary tax changes generally reduced revenues from 1972 to 1979 and increased them from 1980 forward. It is to be noted that only those revenue sources included in budgetary revenue on a public accounts basis are considered: unemployment insurance contributions and other non-budgetary transactions are excluded.

Table D-4

Impacts of Discretionary Tax Measures on Federal Budgetary Revenues

	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
	(Change in percentage share of GNP)										
Introduced Since May 8, 1972											
Personal income tax[1]	−0.0	−1.0	−1.1	−1.6	−1.6	−2.3	−2.8	−2.6	−2.6	−2.6	−2.8
Corporate income tax	−0.1	−0.5	−0.2	−0.1	−0.2	−0.2	−0.5	−0.7	−0.5	−0.4	+0.1
PGRT and IORT[2]	—	—	—	—	—	—	—	—	+0.0	+0.3	+0.6
Energy indirect taxes	—	+0.2	+1.1	+0.9	+0.7	+0.5	+0.4	+0.4	+0.5	+0.7	+0.6
Non-energy indirect taxes	−0.0	−0.2	−0.4	−0.7	−0.7	−0.8	−0.9	−1.2	−1.2	−1.2	−1.1
Total	−0.1	−1.4	−0.6	−1.6	−1.9	−2.8	−3.9	−4.2	−3.8	−3.3	−2.7
Introduced Since November 18, 1974											
Personal income tax			−0.2	−0.8	−0.9	−1.8	−2.0	−2.0	−2.0	−2.1	−2.2
Corporate income tax			+0.2	+0.1	0.0	−0.1	−0.3	−0.5	−0.3	−0.3	+0.1
PGRT and IORT[2]			—	—	—	—	—	—	0.0	+0.3	+0.4
Energy indirect taxes			—	+0.3	+0.3	+0.3	+0.2	+0.2	+0.2	+0.5	+0.5
Non-energy indirect taxes			−0.2	−0.6	−0.6	−0.7	−0.8	−1.1	−1.1	−1.1	−1.0
Total			−0.2	−1.1	−1.1	−2.3	−2.9	−3.4	−3.2	−2.7	−2.2
Introduced Since April 21, 1980											
Personal income tax									—	−0.1	−0.1
Corporate income tax									+0.1	+0.2	+0.5
PGRT and IORT[2]									+0.0	+0.3	+0.6
Energy indirect taxes									+0.2	+0.3	+0.3
Non-energy indirect taxes									+0.1	+0.1	+0.2
Total									+0.5	+0.7	+1.4
Memorandum Item											
Indexation of personal income tax	—	−0.1	−0.4	−1.0	−1.5	−1.8	−2.2	−2.6	−3.1	−3.5	−4.3

[1] Includes transfers of tax points to the provinces associated with changes to financing of established programs and with financing the temporary retail sales tax cut in 1978, but excludes the effect of indexation.

[2] Petroleum and Gas Revenue Tax and the Incremental Oil Revenue Tax.

Table D-5

Direct Budgetary Impacts of Major Discretionary Revenue Measures Introduced Since 1972

	Date Introduced	1982-83 Impact
		(millions of dollars)
I. Revenue Reducing Measures		
Two-year write-off for manufacturing machinery and equipment	May 1972	−500
Lower corporate tax rates for manufacturing	May 1972	−460
Clothing exempted from sales tax	February 1973, November 1974	−833
Personal income tax credit[1]	February 1973	−2,250
Sales tax cut for building materials	November 1974	−745
Personal investment income deduction[2]	November 1974	−880
Investment tax credit[3]	June 1975	−755
Personal income tax point transfer to provinces (reflecting changes to financing of "established programs")	January 1977	−2,580
Sales tax on gasoline and diesel fuel reduced[4]	March 1977	−330
3-per-cent inventory allowance[5]	March 1977	−280
Child tax credit	August 1978	−1,160
General sales tax rate reduction[6]	November 1978	−1,430
Multilateral tariff negotiation duty reductions	July 1979	−405
Personal income tax marginal rates reduced	November 1981	−1,045
Sub-total		−13,653
II. Revenue Raising Measures		
Oil export tax/charge[7]	October 1973	+405
Special excise tax on gasoline	June 1975	+405
Interest and dividends paid on term-preferred shares and income debentures given the status of bond interest[8]	November 1978	
Corporate income surtax	April 1980, extended	+610
	November 1981	+300
Petroleum and gas revenue tax	October 1980	+1,610
Natural gas and gas liquids tax	October 1980	+1,240
Indexation of alcohol and tobacco duties and taxes	October 1980	+315
One-half capital cost allowance in first year[9]	November 1981	+728
Incremental oil revenue tax	November 1981	+95
Sub-Total		+5,708

Table D-5 (Cont'd.)

	Date Introduced	1982-83 Impact
		(millions of dollars)
III. All Other Measures		– 1,880
Total		– 9,825
IV. Indexation of personal income tax exemptions and brackets	February 1973	– 15,015
Total including personal income tax indexation		– 24,840

(1) The tax cut was initially set at 5 per cent of basic federal tax with a minimum of $100 and a maximum of $500. In November 1974, the minimum tax cut was raised to $150 for 1974 and $200 for 1975. In March 1977 the cut was increased by $50 per child. In October 1977, the minimum tax cut was again raised, to $300. In August 1978, the $50 per child increase was removed. The tax cut was restructured in the November 1981 budget, becoming a flat $200 per taxpayer with any unused portion of the credit transferable between spouses.

(2) Beginning with the 1975 tax year, the deduction included both interest and dividend income.

(3) The investment tax credit was originally set at 5 per cent for specified investments made before July 1, 1977. It was enriched and extended in March 1977 and the basic rate was raised to 7 per cent in November 1978. The credit was extended indefinitely in 1978.

(4) The 12-per-cent tax on gasoline and diesel fuel was converted to specific rates in March 1977 and then converted to 9-per-cent *ad valorem* levies in April 1980. This latter change had little impact on revenue from this tax in 1980, since the specific rates were roughly equivalent to a 9-per-cent *ad valorem* levy.

(5) The inventory allowance was introduced to enhance the cash flow of businesses by providing an offset to the distorting effects of inflation on inventory profits and hence on tax liabilities.

(6) The general sales tax rate was reduced from 12 per cent to 9 per cent with the exception of tobacco and alcohol products.

(7) The oil export tax was introduced in October 1973. Revenues were shared on a 50-50 basis with the exporting provinces. The oil export charge became effective under new legislation in April 1974 and all revenue remained with the federal government. Effective November 1, 1980, one-half of receipts from the charge on crude oil exports have been paid to the provinces.

(8) Except in limited circumstances interest and dividends paid on new issues of income bonds or debentures and term or retractable preferred shares were to be treated as interest for tax purposes.

(9) Only one-half capital cost allowance is to be permitted in the year assets are acquired. On average this rule results in the same capital cost allowance claim as a system of exact prorating based on the number of days an asset was owned in the year.

income tax revenue to GNP that would have been in the order of 4.3 percentage points. The cumulative fiscal impact of corporate income tax measures is approximately zero over the 11-year period. As noted in Table D-5, revenue-reducing measures such as the two-year write-off for manufacturing machinery and equipment, lower corporate tax rates for manufacturing, and the 3-per-cent inventory allowance were largely offset by measures such as the corporate income surtax and the half-year capital cost allowance rule. Federal energy tax initiatives increased the tax-to-GNP ratio 1.2 percentage points, with the increase split evenly between direct and indirect taxes. Discretionary decreases in non-energy indirect taxes amounted to 1.1 percentage points of GNP over the 11 years. Most of this decline arises from changes in the manufacturers' sales tax and customs duties.

Although the broad pattern of discretionary tax changes is evident when the 11-year period is taken as a whole, a clearer picture of their evolution is obtained by considering sub-periods. The 1974-1979 and 1980-1982 intervals are of particular interest given the evolution of the deficit since 1974. Discretionary tax initiatives introduced starting in November 1974 are estimated to have reduced budgetary revenue as a proportion of GNP 3.4 percentage points by 1979-80.[6] Federal personal income tax revenue, excluding the effects of indexation, was reduced by 2.0 percentage points of GNP.[7] The transfer of personal income tax points associated with the Established Programs Financing accounted for 0.6 percentage points of the decline. The discretionary measures are estimated to have caused a decline of 0.5 percentage points in the ratio of corporate income taxes to GNP from 1974-75 to 1979-80, and to have caused non-energy indirect tax revenues to fall by 1.1 percentage points of GNP. The special excise tax on gasoline is estimated to have caused indirect taxes on energy to rise by 0.2 percentage points of GNP. Discretionary tax initiatives introduced since April 1980 are estimated to have increased the revenue-to-GNP ratio by 1.4 percentage points by 1982-83. Energy taxes account for the major portion of this figure.

It is to be stressed that the calculated effects of discretionary tax measures discussed in the preceding two paragraphs were of necessity prepared under fairly restrictive assumptions; consequently they should be considered not as definitive estimates but as illustrating the general point that discretionary tax measures have been an important factor in the evolution of federal revenues since 1972-73.

Two important qualifications must also be made about the list of discretionary tax measures in Table D-5. First, various measures — the personal income tax credit, the investment tax credit and the oil export tax/charge — were altered a number of times after their introduction, so the noted 1982-83 budgetary impacts do not necessarily represent the end point of a smoothly declining or increasing revenue path; changes to the personal income tax credit through the 1970s, for example, resulted in a peak revenue loss in 1977-78 of $2.9 billion compared to a revenue loss in 1982-83 of $2.3 billion.

Second, there were a number of temporary discretionary measures introduced that do not appear in the table. Most notable among these measures were the advancement of the final payment of corporate tax to the end of the second rather than the third month after the corporation's fiscal period (introduced in November 1974 with a one-time revenue gain of $300 million in 1975-76) and the temporary transfer of tax points to the provinces to finance the retail sales tax cuts of 1978 (introduced April 1978 with a one-time revenue loss of $579 million in 1978-79).

---

[6] Since the cumulative impact of the discretionary tax measures is not independent of the starting point, it would not be strictly correct to calculate the cumulative impact of measures introduced from 1974 to 1979 as the difference between entries in the top panel of Table D-4.

[7] In addition, indexation of exemptions and brackets prevented the ratio of personal income tax revenue to GNP from rising a further 2.2 percentage points in the 1974-75 to 1979-80 period.

Annex E

Cyclically-Adjusted Government Balances: Methodology, Estimates and Interpretation

It has long been recognized in the economics literature that because the government budget balance not only affects economic conditions but also is affected by them, the actual balance alone is not an adequate indicator of the fiscal stance. The actual balance may also give a misleading impression of the government's underlying financial position. Adjusting the balance for the effects of cyclical conditions facilitates an analysis of fiscal stance and is helpful in assessing whether observed deficits (or surpluses) are cyclical or "structural" in nature. Two sets of calculations go into the development of the estimates of the cyclically-adjusted balance. The first is the cyclical adjustment of the level of economic activity or output and the second is the removal of cyclical influences from revenues and expenditures.

The Department of Finance estimates of cyclically-adjusted output are based on an average rate of labour utilization and trend labour productivity.[1] An average rate of labour utilization is chosen in preference to a "full" utilization rate on the grounds that it more closely approximates economic activity that can be sustained in the medium or long term than would a measure based on peak utilization rates. The average rate of labour utilization is developed from a moving average of participation rates and cyclically-adjusted unemployment rates for four age-sex categories. The cyclically-adjusted adult male unemployment rate is specified as equal to its average value over the 1956 to 1973 period, the implicit assumption being that the significance of the adult male unemployment rate as an indicator of labour market conditions has not changed over time. Cyclically-adjusted unemployment rates for the other demographic groups are calculated on the basis of the estimated sensitivity of the unemployment rate of a given age-sex group to the proportional deviation of the adult male unemployment rate from its average value. These cyclically-adjusted unemployment and participation rates are used to calculate an adjusted level of employment, which is combined with trend labour productivity to obtain adjusted GNP.[2]

The aggregate cyclically-adjusted unemployment rate rose from 5.5 per cent in 1970 to 6.8 per cent in 1976, according to the department's estimates. This upward movement was due to the declining share of adult males in the labour force, who have had the lowest unemployment rate of all age-sex groups, as well as to a tendency for youth and adult female unemployment rates to increase relative to the adult male rate

---

(1) Estimates of cyclically-adjusted budget balances have appeared in recent editions of the *Economic Review* prepared by the Department.

(2) Cyclically-adjusted output levels calculated in this way are conceptually somewhat different from the potential output levels often used in U.S. budget documents. The latter estimates make use of a rate of labour utilization thought to be compatible with a non-accelerating rate of inflation while the Department's methodology makes use of an average rate of labour utilization.

over the period. The cyclically-adjusted aggregate unemployment rate is estimated to have been 6.3 per cent in 1982; the decline from its 1976 level is associated with a reduction of the unemployment rates of females relative to adult males.

Trend labour productivity, defined as real GNE per person employed, for the period up to 1973 is simply the observed trend from 1956 to 1973, which was a period of relatively high growth in labour productivity. There was a sharp drop in measured labour productivity growth in the mid- and late-1970s. In what is referred to as the higher trend output case, this phenomenon is allowed for in the methodology by lowering the rate of growth in trend productivity from 2.4 per cent per year over the period from 1956 to 1973 to 1.0 per cent per year from 1974 to 1978 and 0.5 per cent per year from 1979 forward.[3] These assumptions regarding the growth in trend productivity were based on close observation of the evolution of unemployment rates and the level of production, and consideration of economic studies on productivity in Canada. Nevertheless, there is still a great deal of uncertainty surrounding the rate of growth in trend productivity in the recent past as well as the appropriate rate to be used for projections into the future.

There is also considerable uncertainty regarding the assumption that the significance of the adult male unemployment rate as an indicator of labour market conditions has not changed over time. From 1974 to 1981 the adult male unemployment rate averaged 4.5 per cent compared to 4 per cent from 1956 to 1973. While a case can be made that the 1974 to 1981 period was unrepresentative of sustainable output levels, it also could be argued that institutional and socio-economic factors have permanently increased the "normal" unemployment rate for adult males. If the average adult male unemployment rate that prevailed over the 1956-1973 period is considered appropriate for the post-1973 period, and if there had been no further erosion of trend productivity growth than assumed above, there would be a significant gap between actual and trend or cyclically-adjusted output from 1977 to 1981, and a gap of more than 11 per cent in 1982 (see Chart E-1). If, on the other hand, it is assumed that the "normal" adult male unemployment rate has been 4.5 per cent since the early 1970s rather than 4.0 per cent and if trend labour productivity is assumed to have fallen virtually to zero from 1979 to 1982[4], there are significant changes to the estimated output gap by 1982 as shown by the lower growth alternative on Chart E-1. But it is still very large: given these assumptions the 9.0-per-cent output gap estimated for 1982 is almost double the previous high of 4.7 per cent estimated for 1961. The lower trend estimates are used as the basis for the specific numerical references in the following discussion, as they appear to be more consistent with the actual experience from 1979 to 1982.

Having obtained an estimate of average output, adjusted for cyclical variations, government revenues and expenditures are then adjusted on the basis of their responsiveness to deviations of actual from adjusted GNP. Six categories of revenues are adjusted.[5] Since the responsiveness to cyclical conditions varies across categories,

---

[3] This is a simplified description of the methodology. Productivity is analyzed using weighted employment by age-sex categories, where the weights reflect differences in productivity levels in a base year. The figures in the text are approximate values based on unweighted trend productivity.

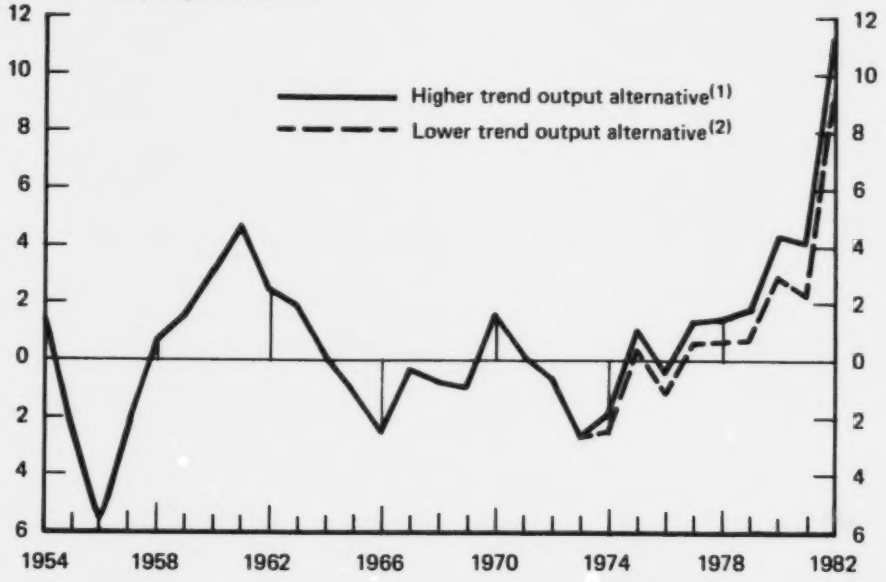
[4] The exact assumption is that trend weighted productivity grows at 0.2 per cent per year from 1979 to 1982 compared to 0.6 per cent in the higher trend output case. Trend productivity growth is assumed to return to 0.6 per cent in 1983.

[5] These categories are the personal income tax; contributions to unemployment insurance and the Canada/Quebec pension plans; the corporate income tax; sales tax; and customs duties.

Chart E-1

Output Gap

(Cyclically-adjusted GNP less actual GNP as a percentage of cyclically-adjusted GNP)



(1) The higher trend output alternative is associated with an average adult male unemployment rate of 4.0 per cent, which implies an aggregate cyclically-adjusted unemployment rate of 6.3 per cent in 1982, and with trend weighted labour productivity growth of 0.6 per cent per year from 1979 forward.

(2) The lower trend output alternative is associated with an average adult male unemployment rate of 4.5 per cent, which implies an aggregate cyclically-adjusted unemployment rate of 7.0 per cent in 1982, and with trend weighted labour productivity growth of 0.2 per cent per year from 1979 to 1982.

Source: Department of Finance.

and because the tax bases are not a constant share of GNP, the responsiveness of total revenues to the gap in output can vary over time. Most of the variation in the responsiveness is attributable to changes in the share of corporate profits, which have displayed some apparently non-cyclical variations and which are taxed at a higher average rate than personal income. On the expenditure side unemployment insurance benefits are adjusted. The assumption is that the cyclical component of unemployment insurance is directly related to the proportionate deviation of the actual unemployment rate from its adjusted level. That is, if the actual unemployment rate is 10 per cent greater than its adjusted level, the assumption is that observed benefits are also 10 per cent above their adjusted levels.

The cyclically-adjusted budget balance calculated as outlined above therefore represents the balance that would prevail under the existing revenue and expenditure structure if the economy were operating in any given year at an average level of activity. As such the cyclically-adjusted budget balance provides some help in identifying structural as opposed to cyclical factors in the deficit. However, due to the uncer-

tainty associated with any estimates of adjusted output level and the static nature of the adjustments to revenues and expenditures, any calculated *level* of the cyclically-adjusted balance must be treated with considerable caution.

In addition to difficulties caused by imprecise estimates of the adjusted output level, the static nature of the methodology also limits the usefulness of the estimates of the level of cyclically-adjusted budget balances. This is primarily because the estimates adjust for the impact of cyclical conditions on government budget balances at a point in time; they do *not* represent the budget balance that would have occurred if the economy had always been operating at its cyclically-adjusted level. Although a large number of further adjustments would be required before a cyclically-adjusted balance could be calculated in a dynamic sense, two adjustments are worth noting. First, since the amount of debt outstanding, and hence interest payments, depends on current and past deficits, an assumption that the economy was always operating at an average level of activity would have a potentially large cumulative impact on the debt and interest payments. Second, given that a large portion of unemployment insurance benefits is ultimately self-financed through private sector contributions, the contribution rates in any given year may reflect events in previous years; consequently the assumption that the economy was always operating at an average level of economic activity could have a large impact on the cumulative balance in the unemployment insurance account if contribution rates are not changed. The cyclical adjustment methodology used by the department does not correct for any such cumulative cyclical impacts. The cyclically-adjusted balance is, therefore, an estimate of the budget balance that would prevail in any given year if the economy were to return instantaneously to its cyclically-adjusted level of activity, with no changes to the tax and expenditure structure.

Rather than concentrating on levels, therefore, attention is more often focussed on the *change* in the cyclically-adjusted budget balance. This provides a useful indication of changes in the overall stance of fiscal policy arising from non-cyclical sources, discretionary as well as non-discretionary. Although the year-to-year change in the adjusted balance is a useful summary indicator of the fiscal stance, there are two important qualifications to be made when it is used in this way. First, the change in the cyclically-adjusted balance does not necessarily represent a good measure of the discretionary (or policy-induced) change in expenditures and revenues since non-cyclical yet still non-discretionary factors may affect government budget balances significantly. Interest rates or energy prices are two examples. Also, under certain tax and expenditure structures revenues may have a growth trend that is higher or lower than the trend in expenditures, causing the adjusted balance to move towards surplus or deficit over time, which does not in itself imply a *discretionary* policy move towards restraint or stimulus. The distinction between changes in cyclically-adjusted budget levels and discretionary budget changes should be kept in mind.

Second, interpreting the change in the adjusted balance as a summary indicator of the stance of fiscal policy implicitly assigns an equal weight to revenues and expenditures as factors influencing macro-economic conditions. However, economic theory suggests that, from a short-term demand point of view, a lower weight should be applied on average to revenues than to expenditures. Also, the relative expansionary impact of various categories within total expenditures and within total revenues may differ. In interpreting the cyclically-adjusted balance as an indicator of the fiscal policy stance, the implicit assumption of equal weights to all categories of expenditures and revenues has to be kept in mind. A reallocation of expenditures or revenues that on balance might be stimulative, but which would keep the actual budget bal-

ance constant, would keep the adjusted balance constant. This methodological limitation implies that the adjusted balance is less useful as an indicator of the thrust of fiscal policy when the mix of fiscal instruments is altered significantly.

The cyclical and non-cyclical components of the budget balance calculated using the two estimates of cyclically-adjusted output discussed earlier (Chart E-1) are presented in Tables E-1 and E-2. The actual federal deficit rose approximately $13 billion from 1981 to 1982; in the lower trend output alternative it is estimated that about 60 per cent of this rise was due to cyclical factors. The actual balance of the other levels of government declined $1.6 billion from 1981 to 1982, as non-cyclical factors pushed the other governments' balance further towards surplus, while cyclical factors would have caused the deficit to widen approximately $3 billion. The actual budget balance of the total government sector declined $14.6 billion in 1982; cyclical factors accounted for $10.7 billion and non-cyclical influences accounted for $3.9 billion of the fall. Expressed as a percentage of GNP the observed federal deficit rose 3.6 percentage points in 1982, while the adjusted deficit rose 1.3 percentage points of cyclically-adjusted GNP. At the total government level, the observed deficit rose 4.1 percentage points of GNP while the adjusted deficit increased 1 percentage point of adjusted GNP in 1982. The estimates indicate that the 1982 increases in the adjusted deficits are the first since 1978. These declines in the adjusted balances in 1982 are providing support for the level of economic activity in a severe recession; but the movement towards a more expansionary fiscal stance was less than in 1975 when the adjusted federal balance declined 2.0 percentage points and the total government adjusted balance declined 3.0 percentage points of adjusted GNP.

With respect to the level estimates, the lower trend output alternative suggests that in 1982 the federal deficit would have been $10.4 billion lower if the economy had been operating at its cyclically-adjusted level of output. The cyclically-adjusted federal deficit is estimated to be 3.1 per cent of GNP in 1982 compared to 6.0 per cent for the actual deficit. The cyclically-adjusted deficit in 1982 was higher than the average of 2.0 per cent from 1971 to 1980, but significantly lower than the 4.3 per cent calculated for 1978, a year of modest output growth and considerably lower unemployment than 1982. The federal government cyclically-adjusted deficit in 1982 was offset to a large extent by the somewhat smaller deficit of the provincial-local-hospital sector and the surpluses in the pension accounts. The total government sector cyclically-adjusted deficit was 1.4 per cent of adjusted GNP in 1982.

As can be seen in Table E-2, these conclusions regarding the directional changes in fiscal policy and their magnitudes are not much changed if the higher trend output alternative is assumed to be more representative of the cyclically-adjusted output level. There are, however, significant changes to the level of the adjusted balances, particularly after 1979 when the cumulative effect of slower trend productivity growth begins to have a significant impact on the estimated output gap. For example in 1982 the estimated cyclically-adjusted federal deficit is 3.1 per cent of GNP compared to 2.4 per cent in the higher trend growth case and the total government adjusted deficit is 1.4 per cent of GNP compared to 0.5 per cent in the higher trend output case.

Table E-1

Cyclically-Adjusted Government Budget Balances[1]
1971 to 1982

	Federal Government			Other Governments[2]			Total Government Sector			
	Actual balance	Cyclical component	Non-cyclical component	Actual balance	Cyclical component	Non-cyclical component	Actual balance	Cyclical component	Non-cyclical component	Output gap[4]
					(billions of dollars)					
1971	−0.1	−0.1	0.0	0.3	−0.0	0.3	0.1	0.2	0.3	
1972	−0.6	0.1	−0.7	0.6	0.1	0.6	0.1	0.2	−0.1	
1973	0.4	1.0	−0.6	0.9	0.4	0.5	1.3	1.3	−0.1	
1974	1.1	1.6	−0.5	1.7	0.5	1.2	2.8	2.0	0.8	
1975	−3.8	0.0	−3.8	−0.2	−0.0	−0.2	−4.0	−0.0	−4.0	
1976	−3.4	0.7	−4.1	0.2	0.2	−0.1	−3.2	0.9	−4.1	
1977	−7.3	−0.5	−6.8	2.3	−0.1	2.4	−5.0	−0.6	−4.4	
1978	−10.7	−0.8	−9.9	3.3	−0.2	3.5	−7.4	−1.0	−6.4	
1979	−9.3	−0.4	−8.9	4.3	−0.2	4.5	−5.0	−0.6	−4.4	
1980	−10.2	−2.0	−8.2	4.0	−1.1	5.1	−6.2	−3.0	−3.1	
1981	−8.0	−1.8	−6.2	4.0	−0.9	4.8	−4.0	−2.7	−1.3	
1982	−21.1	−9.4	−11.7	2.4	−4.0	6.4	−18.6	−13.4	−5.3	
					(percentage of GNP)[3]					
1971	−0.2	−0.2	0.0	0.3	−0.0	0.3	0.1	−0.2	0.3	0.1
1972	−0.5	0.1	−0.6	0.6	0.1	0.5	0.1	0.2	−0.1	−0.7
1973	0.3	0.8	−0.5	0.7	0.3	0.4	1.0	1.1	−0.1	−2.8
1974	0.8	1.1	−0.3	1.2	0.3	0.9	1.9	1.4	0.5	−2.5
1975	−2.3	0.0	−2.3	−0.1	−0.0	−0.1	−2.5	−0.0	−2.4	0.4
1976	−1.8	0.3	−2.2	0.1	0.1	−0.0	−1.7	0.5	−2.2	−1.2
1977	−3.5	−0.2	−3.2	1.1	−0.1	1.2	−2.4	−0.3	−2.1	0.6
1978	−4.6	−0.4	−4.3	1.4	−0.1	1.5	−3.2	−0.4	−2.8	0.6
1979	−3.5	−0.1	−3.4	1.6	−0.1	1.7	−1.9	−0.2	−1.7	0.7
1980	−3.5	−0.7	−2.7	1.4	−0.4	1.7	−2.1	−1.0	−1.0	2.9
Average 1971-1980	−1.9	0.1	−2.0	0.8	0.0	0.8	−1.1	0.1	−1.2	−0.2
1981	−2.4	−0.5	−1.8	1.2	−0.3	1.4	−1.2	−0.8	−0.4	2.2
1982	−6.0	−2.7	−3.1	0.7	−1.1	1.7	−5.3	−3.8	−1.4	9.0

[1] National accounts basis, calendar years. Estimates are based on the lower trend output alternative. Details may not add due to rounding.
[2] Includes the consolidated budget balance for the provincial governments, the local governments, the hospitals sector, and the Canada and Quebec Pension Plans.
[3] Actual balances and cyclical components are taken as percentages of actual GNP while non-cyclical components are taken as percentage of cyclically-adjusted GNP.
[4] Cyclically-adjusted output less actual output as a percentage of adjusted GNP.
Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001, and Department of Finance.

Table E-2

Cyclically-Adjusted Budget Balances of the Federal and Consolidated Government Sector: Two Scenarios[1]

	Federal Government			Total Government[3]		
		Cyclically-adjusted budget balance			Cyclically-adjusted budget balance	
	Actual budget balance	Higher trend output	Lower trend output	Actual balance	Higher trend output	Lower trend output
			(percentage of GNP)[2]			
1974	0.8	0.0	−0.3	1.9	1.0	0.5
1975	−2.3	−1.9	−2.3	−2.5	−2.0	−2.4
1976	−1.8	−1.8	−2.2	−1.7	−1.7	−2.2
1977	−3.5	−2.9	−3.2	−2.4	−1.6	−2.1
1978	−4.6	−3.9	−4.3	−3.2	−2.3	−2.8
1979	−3.5	−3.0	−3.4	−1.9	−1.1	−1.7
1980	−3.5	−2.2	−2.7	−2.1	−0.4	−1.0
1981	−2.4	−1.3	−1.8	−1.2	0.4	−0.4
1982	−6.0	−2.4	−3.1	−5.3	−0.5	−1.4

[1] National accounts basis, calendar years.

[2] Actual balances are taken as percentage of GNP while cyclically-adjusted balances are taken as percentage of cyclically-adjusted GNP.

[3] Includes the consolidated budget balance for the provincial governments, the local governments, the hospitals sector and the Canada and Quebec Pension Plans.

Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; and Department of Finance.

Annex F

Inflation Adjustment of Government Balances: Methodology, Estimates and Interpretation

As indicated in the text, inflation adjustment of government balances is oriented to changes in the real indebtedness of governments. Government indebtedness can be defined in a number of ways; the definition chosen here is a modified version of the financial flow accounts measure of net liabilities. Of course, for the purposes of inflation adjustment, it is necessary to obtain an estimate of net liabilities having a fixed nominal redemption value.[1] The year-to-year decline in these liabilities caused by inflation, which is an approximation of the inflation premium in net interest payments, is added to the actual budget balance to obtain the inflation-adjusted balance. This correction to measured net expenditures of governments clearly has as its counterpart a reduction in the measured income of the government's creditors. These adjustments reflect the view that the inflation premium may be more properly considered a repayment of capital, and thus a capital account transaction rather than a current income flow.

Table F-1 shows, for both the federal and the consolidated government sectors, the level of total net liabilities, net fixed-value liabilities, the reduction in the real value of these liabilities caused by inflation, and actual and inflation-adjusted national accounts deficits as a percentage of GNP. The inflation-induced decline in the real value of net liabilities is obtained by multiplying the amount outstanding at the beginning of the year by the proportionate change in the GNE deflator from the fourth quarter of the previous year to the fourth quarter of the current year. It is possible to calculate inflation-adjusted deficits using liability and asset figures from the public accounts. However, the national accounts framework allows comparable calculations to be made for all levels of government. It is worth noting that liabilities (before or after adjustment for assets held in the form of equity) of the total government sector after 1980 are less than those of the federal government alone. This development reflects the growing importance of the cumulative Canada and Quebec Pension Plan surplus (assets) as measured on a national accounts basis as well as the effect of surpluses of the provincial-local-hospital sector from 1977 to 1981 on outstanding debt.

Adjusting for the decline in the real value of net liabilities that have a fixed nominal redemption value has significant impact on observed budget balances, particularly in 1973 and 1974 when inflation was high, and from 1979 forward when there were

---

[1] Net liabilities are defined as total liabilities (line 3100 of Table 1 in Statistics Canada cat. 13-563) less total assets (line 2100) adjusted to remove undistributed profits of "associated enterprises", which is a component of claims on associated enterprises (line 2510). Removing the remaining equity component of line 2510 and stocks (line 2520) from adjusted total assets gives fixed-value assets. Net fixed-value liabilities are defined as total liabilities less fixed-value assets. The disaggregated data relating to claims on associated enterprises were supplied by Statistics Canada. Since fixed-value assets are less than total adjusted assets, net fixed-value liabilities will be greater than net liabilities; the difference between the two is simply assets held in the form of equity.

Table F-1

Inflation-Adjusted Government Budget Balances (National Accounts Basis)

	Net liabilities	Net fixed-value liabilities[1]	Actual budget balance	Decline in real value of net fixed-value liabilities	Inflation-adjusted budget balance	Percentage of GNP: Actual	Percentage of GNP: Inflation-adjusted
Federal Government			(millions of dollars)			(per cent)	
1970	6,632	8,320	266	408	674	0.3	0.8
1971	6,637	8,520	−145	294	149	−0.2	0.2
1972	6,823	8,816	−566	494	−72	−0.5	−0.1
1973	7,326	9,374	387	1,091	1,477	0.3	1.2
1974	6,733	9,024	1,109	1,354	2,463	0.8	1.7
1975	6,165	8,894	−3,805	909	−2,896	−2.3	−1.8
1976	9,728	11,878	−3,391	1,031	−2,360	−1.8	−1.2
1977	12,939	15,962	−7,303	966	−6,337	−3.5	−3.0
1978	18,823	22,282	−10,685	1,538	−9,147	−4.6	−4.0
1979	29,774	34,803	−9,264	4,123	−5 141	−3.5	−2.0
1980	39,506	44,759	−10,153	4,591	−5,561	−3.5	−1.9
1981	50,506	55,896	−7,979	6,216	−1,763	−2.4	−0.5
1982	58,923	64,854	−21,083	6,718	−14,365	−6.0	−4.1
All Governments[2]							
1970	13,510	15,443	806	757	1,563	0.9	1.8
1971	13,067	15,392	130	532	662	0.1	0.7
1972	13,161	15,635	81	876	957	0.1	0.9
1973	14,021	16,603	1,252	1,931	3,183	1.0	2.6
1974	13,014	15,841	2,795	2,376	5171	1.9	3.5
1975	11,711	15,273	−4,049	1,561	−2,489	−2.4	−1.5
1976	17,042	20,228	−3,222	1,756	−1,467	−1.7	−0.8
1977	20,958	25,058	−5,005	1,516	−3,489	−2.4	−1.7
1978	26,440	31,121	−7,392	2,148	−5,244	−3.2	−2.3
1979	35,311	41,698	−5,003	4,940	−63	−1.9	−0.0
1980	41,194	47,992	−6,175	4,923	−1,252	−2.1	−0.4
1981	48,460	55,583	−4,025	6,181	2,156	−1.2	0.7
1982	52,807	61,326	−18,639	6,352	−12,287	−5.3	−3.5

[1] Beginning of year stock.
[2] Including Canada and Quebec Pension Plans.

large increases in the amount of net fixed-value liabilities as well as high rates of inflation. For example, from 1979 to 1982 the inflation adjustment was, on average, 1.8 per cent of GNP for the federal and total government deficits. In 1981, the total government balance changes from deficit to surplus after inflation adjustment. The magnitudes of these adjustments are large enough to suggest that the unadjusted deficit is not a good indicator of the real financial position of governments.

In addition to providing information on the real financial position of governments, inflation-adjusted budget balances are helpful in assessing the impact of the budget position on aggregate demand and financial markets. To the extent that recipients of interest payments treat the inflation premium as a repayment of principal rather than as current income, a given nominal deficit will be less stimulative in an inflationary environment than in an inflation free economy. Inflation adjustment is helpful in assessing the impact of the deficit on financial markets since financing the inflation premium is essentially equivalent to rolling over existing real debt. However, there are

a number of reasons why it would not be appropriate to look only at the inflation-adjusted deficit when assessing the impact of the deficit on aggregate demand and credit markets. There may be lags in perceiving the impacts of inflation on financial assets and a further lag in adjusting to the new situation. Inflation also may have an impact on the composition of portfolios by reducing the demand for financial assets.

Once an estimate of the inflation induced decline in the real value of net fixed-value liabilities of governments has been calculated, it clearly can be used to adjust government savings, (defined as the budget balance plus public investment), for inflation. Furthermore, the same general technique can be used to inflation-adjust the observed savings flows of other sectors of the economy, although obtaining an estimate of net fixed-value liabilities by sector is not completely straightforward. However, since total savings are unaffected by inflation adjustment, an estimate of private savings adjusted for inflation can be obtained by subtracting adjusted public sector savings from total savings.

ANNEX G

Background Information on Deficits and Economic Performance

The federal government has an important role to play in helping to stabilize aggregate demand through variations in its budget balance, both through the automatic effects of cyclical conditions on revenues and expenditures and by deliberate policy initiatives. Although the importance and desirability of this function is generally acknowledged, concern is often expressed that federal deficits may tend to be too high on average over a complete business cycle or may be poorly timed relative to the cycle, thereby risking the "crowding out" of private investment and perhaps adding to inflationary pressures. What factors should be taken into account when assessing the likely impact of the federal deficit on the economy? Spending by other levels of governments is important since it is total government borrowing that influences the supply of funds to the private sector, not just the federal balance. Private spending is also important since there is no guarantee that it will be sufficient to maintain a high employment level of output, even over a complete cycle. As discussed in Annex F, inflation adjustment of government balances and savings is important in assessing the impact of the budget position on aggregate demand and financial markets. The change in the real indebtedness of the government implied by the actual deficit is important in both the short and long run, since continued rises in real indebtedness could cause problems in financing the deficit. The effect of variations in the deficit on expectations can also be important since they can be to some extent self-fulfilling. Finally, the source of the variation in the deficit is relevant: deficits that stimulate current consumption may have different implications for economic performance than deficits that stimulate investment.

The purpose of this annex is to provide some background information that is helpful in analyzing the implications for economic performance of the federal budget position over the 1974-1981 period in a medium-term context. The 1974-1981 period is viewed as a peak-to-peak economic cycle, despite the apparent differences in the intensity of the peaks, and despite the existence of some smaller peaks within the period. In developing the analysis of the deficit, the theory underlying the use of variations in the deficit as a stabilizing influence is reviewed, as are various medium-term rules for the deficit.

The Impact of the Deficit on the Economy: Theory

An appreciation of how fiscal policy can help stabilize the level of economic activity can be obtained through an analysis of income and expenditure flows in the economy. It is obvious that a sustained reduction in spending on goods and services will sooner or later result in less production and employment. The consequent reduction in income will have induced effects on spending, which will tend to feed through to incomes again. In this manner, the total effect may be a multiple of the original

reduction in spending. Key issues in this process are whether or not variations in spending by one group will be offset automatically by variations in spending by other groups, and if so, how long it takes for the offset to occur. For example, while a rise in the personal savings rate would tend to cause a reduction in income and employment, the increased availability of funds could stimulate investment through its effects on interest rates. Price effects could also help restore the economy to the original position. Excess supply in product and labour markets results in downward pressures on prices and wages, the net effect of which may be to increase spending on goods and services. Reduced price pressures mean that a greater real volume of expenditures can be financed for a given money supply so that even if price effects do not stimulate demand directly, developments in financial markets will tend to offset the contractionary impulse if prices and wages are sensitive to demand conditions.

In an economy subject to disturbances that influence spending and savings decisions, a natural role for fiscal policy emerges as a means of dampening fluctuations in economic activity, assuming that the economy is likely to be slow in adjusting to contractionary or expansionary impulses. Given a reduction in private spending, an offsetting rise in the government deficit (through either increased spending or tax cuts) would tend to restore output and employment to their original levels. Similarly, if aggregate demand were considered excessive, a decline in the deficit (or more generally a movement in the direction of greater surplus) could be used to reduce it.

However, the point of view that fiscal policy can provide a stabilizing role in the economy is not universally accepted. The argument is often made that the income-expenditure analysis outlined above ignores the financial implications of government deficits. In its simplest form the argument is that the volume of expenditures that can be financed with a given money supply is fixed; consequently an increase in government spending will displace or crowd out an equivalent amount of private spending, with the displacement occurring through a rise in interest rates. This argument is now generally acknowledged to be incomplete in that it does not take into account the effects of interest rates on the amount of spending that can be accommodated by a given money supply. Rising interest rates are thought to cause individuals and businesses to economize on cash balances, thereby expanding the effective money supply and allowing a higher level of activity to be financed by a given money supply. If cash balances are very sensitive and private spending is less sensitive to interest rates, then fiscal policy can be effective in stabilizing the economy. On the other hand, if private spending is very sensitive and the demand for cash balances is insensitive to interest rates, then the effectiveness of fiscal policy is sharply reduced. Given that interest rates must rise to finance the higher level of activity, some adverse effect on private investment, in a partial sense, would appear to be unavoidable; but it is not obvious that these effects are stronger than the induced effects of the higher level of activity on private investment.[1]

Evidence on this issue from simulations with macroeconomic models suggests that crowding out is not a significant problem in the short run.[2] That is, in the absence of

---

[1] The reference to a rise in activity levels and in interest rates refers to a change in relation to the levels that would have prevailed if there had been no automatic or discretionary expansion in the deficit. However, assuming this action is taken during a period of cyclical weakness and that the fiscal action dampens but does not fully reverse this weakness, interest rates may well decline in relation to pre-recession levels despite the increase in the deficit. In principle it is possible to fully offset the cyclical weakness by fiscal policy, without any rise in interest rates relative to pre-recession levels provided that the money supply is sufficient to finance the cyclically-adjusted level of output.

[2] See *Budget Financing and Monetary Control*, OECD, Paris 1982, pp. 41-45.

any change in monetary policy, a bond-financed increase in government spending will cause a rise in economic activity that is generally thought to be equal to or greater than the original stimulus. The option of financing the increased expenditure through foreign borrowing tends to limit further any upward pressure on domestic interest rates from a budget deficit, although the resulting capital inflows do have implications for the exchange rate, which influences the domestic price level and the demand for the output of import-competing and export-oriented industries.

An important issue in using fiscal policy to help stabilize the economy is whether the various automatic stabilizers should be supplemented by discretionary tax and expenditure changes. A downturn in economic activity causes increases in government spending (mostly through higher unemployment insurance benefits) and declines in tax revenues that are automatically reversed as the economic situation improves. In principle, the same effect can be achieved through discretionary changes, but there is a risk that the measures will be poorly timed and either excessive or inadequate given the uncertainties in the forecasting process, lags in implementing policies and lags between implementation and effectiveness. Given these considerations, discretionary initiatives may run the risk of having adverse effects on expectations and "confidence" more generally and, therefore, could be less effective than automatic stabilizers. The underlying reasoning is that an automatic widening of the deficit will be viewed as self-correcting whereas discretionary changes may not. The impact on expectations of discretionary tax changes is likely to depend on the severity of the cyclical downturn; in a very severe recession the risks of "overshooting" may be considered small, so there may not be any difference, in terms of the impact on expectations, between automatic and discretionary increases in the deficit.

Another issue in the implementation of countercyclical fiscal policy revolves around the role of deficits in sustaining inflation and inflationary expectations. Since inflation in itself has detrimental effects on economic performance, and because deficits may be seen as contributing to inflation, it may be appropriate to pursue restrictive fiscal as well as monetary policies in order to speed the reduction in inflation and inflationary expectations, even in less than buoyant economic conditions.[3] The question becomes one of trading off short- and longer-term objectives in an environment of considerable uncertainty. The desirability of adopting such a fiscal stance may depend again on the severity of the cyclical downturn; inflationary expectations are less likely to be adversely affected by a widening of the deficit when output is significantly below its cyclically-adjusted level.

Although fiscal policy can be used to stimulate the economy in the short run, its effectiveness may diminish over time, even in situations of less than full employment. Continuing large bond-financed deficits mean that individuals and firms must be induced to hold a growing share of government debt in their financial portfolios. This may require rising interest rates on government bonds, which will tend to put upward pressure on yields of all financial assets.

---

[3] A reduction in inflation could in itself stimulate economic activity over the medium term for a number of reasons. Private investment may be adversely affected by inflation since financial markets tend to function less effectively in an inflationary environment, in part because savers and investors become less willing to commit themselves to long-term debt instruments that facilitate long-term investment. High nominal rates of interest associated with high rates of inflation can hurt investment, even if real rates are low, through cash flow effects caused by the early repayment of principal. These effects have been important in the mortgage market.

The possible existence of what is often called portfolio crowding out would be signalled by a rise in the ratio of government debt to wealth or to GNP, since the two are likely to be highly correlated. It is worth repeating that since Canada represents a small part of a large integrated capital market, yields on Canadian financial assets may not be greatly affected by an increase in the supply of government debt. For this and other reasons, the full impact of changes in the debt-to-GNP ratio is difficult to estimate.

A more fundamental issue is whether the budget position is consistent with high employment and no additional pressure on prices. Clearly, the sum of private and public demands cannot exceed the productive capacity of the economy; a budget stance that creates excess demand will cause some combination of price and interest rate increases that will effect the transfer of resources from the private to the public sector. If monetary policy is non-accommodating, then rising interest rates and declining private investment will be the main channel of influence in this transfer. If the deficit is monetized, then rising prices will cause private demand to decline. To the extent that private investment falls as a result of the budgetary imbalance, there will tend to be a reduction in the high employment level of output, although this effect may be offset to the extent that the fiscal stimulus involves investment in capital or human resources that will increase future productivity.

Medium Term Budgetary Norms

Given that fiscal policy has a role to play in diminishing cyclical fluctuations in the economy, what is the appropriate level for the federal deficit on average over a complete cycle? There is no simple answer to this question since it depends on savings and investment flows in the economy, the extent that the economy is self-equilibrating in the medium term and the level of government investment. The level of government investment is relevant since it may be considered appropriate to finance investment in such items as roads, airports and harbours by issuing bonds. Bond financed investment may help achieve equity between present and future generations by rearranging the relative contributions of older and younger generations to the cost of a long-lived asset now and in the future. Thus, in the medium term it may be more appropriate to focus on government savings, defined as total revenue less non-capital spending (or the budget balance plus investment), rather than focussing on the deficit, which is total revenue less total expenditures. The implicit assumption is, of course, that the public investment represents an efficient allocation of resources, and does not displace more "useful" private spending.

Savings and investment flows elsewhere in the economy are important since a potential imbalance between the two may influence the average level of activity over the cycle. As discussed earlier, a rise in the savings rate initially imparts a contractionary impulse to the economy. This may or may not be followed by a rebound in activity of such strength that the high employment output level is achieved on average over the cycle. If the economy is expected to fluctuate around the "trend" growth path, then a reasonable budgetary norm for the medium term might be that government savings (on an inflation-adjusted basis) average zero over the cycle; private savings would then equal private investment at the high employment level of output, which is assumed to be attained on average over the cycle. This would appear to be the logic underlying the legal restriction on the Japanese government that borrowing to finance current expenditures can only be done through an "exceptional bond" issue that

cannot be refinanced. If it is thought that the economy will not necessarily achieve the high employment output level on average over a cycle, then government dissaving over the cycle should equal the expected excess of private savings over investment at high employment. This is the general principle underlying the budgetary norm in West Germany and corresponds to recommendations in 1977 by the U.S. Council of Economic Advisers and an OECD Expert Group.[4] Implicit in these norms is the idea that private savings will equal private investment at the high employment level of output only by coincidence, so that there can be no presumption that government savings should be zero in the medium term; it may be appropriate for the government to save or dissave on average over the cycle.

Adopting the point of view that the government budget position has an influence on the average level of activity over a complete business cycle means that the level of private savings and investment depends on the deficit; this limits the usefulness of an after the fact analysis of savings flows as an aid in assessing the impact of the budget on the economy. By way of contrast, the assumption that the average level of activity over a business cycle is unaffected by the budget position of governments could permit stronger conclusions to be drawn from an analysis of savings flows.

Given these general remarks about medium term rules for government deficits and savings, what can be said about the budget positions of the different levels of government in Canada? From a stabilization point of view it would be appropriate for the federal government to offset excess savings by other levels of government in order to help stabilize the economy or to help achieve a higher level of activity on average over the cycle. The co-existence of relatively large federal deficits and surpluses by other levels of government, however, does raise issues of a different nature.

A Review of the Evidence

A useful perspective for an analysis of the deficit in a medium term context is a review of savings and investment flows in the economy. In Table G-1 gross savings and investment by major economic sector as a percentage of GNP are recorded for selected intervals over the 1948-1981 period. The surplus or deficit by government sectors, equal to gross saving less capital formation, is also shown in the table.

There are a number of noteworthy features in the table. First, although total savings (and hence investment) have been a relatively stable percentage of GNP when averaged over business cycles since 1948, total gross savings were somewhat higher as a percentage of GNP over the 1974-1981 period than for the 1948-1981 interval, while the 1967-1973 business cycle was characterized by a lower than average savings rate. Second, there was a large increase in the 1974-1981 period in the savings rate of the private domestic sector and a significant decline in the total government savings rate, compared to the averages over the preceding cycle and the averages over the 1948-1981 period. Foreign savings rose significantly from the average observed over the 1967-1973 cycle, but were not much different from their long-run average. Third, the total government sector has been a source of savings over the entire 1948-1981 period; although the total government savings ratio declined over the last business cycle, it remained positive. The decline in the government savings

---

[4] U.S. Council of Economic Advisers, *Report*, 1977, 55-56 pp, and McCracken, P. 1 (et al) *Towards Full Employment and Price Stability*, OECD, June 1977, p. 327.

Table G-1

Gross Savings and Investment as a Percentage of GNP
Selected Periods 1948-1981

	1948-1956	1957-1966	1967-1973	1974-1981	1948-1981
Private domestic savings	18.0	17.9	17.6	20.3	18.5
Personal	9.0	7.2	7.5	10.4	8.5
Corporate	9.0	10.7	10.1	9.9	10.0
Government savings	4.6	3.2	4.7	1.6	3.5
Federal	2.7	0.3	0.8	−2.1	0.5
PLH[1]	1.9	2.8	2.6	2.6	2.4
C/QPP[2]	0.0	0.1	1.3	1.1	0.6
Total domestic savings	22.6	21.1	22.3	21.9	22.0
Foreign savings	1.1	2.4	0.3	2.0	1.5
Total savings and investment[3]	23.5	23.8	22.7	24.0	23.5
Private investment	20.2	19.7	19.0	20.8	20.0
Public investment	3.1	4.2	3.9	3.2	3.6
Memorandum items:					
Government balances					
Total	1.5	−1.0	0.8	−1.6	−0.1
Federal	2.2	−0.4	0.2	−2.6	−0.1
PLH	−0.7	−0.7	−0.7	−0.1	−0.6
C/QPP	0.0	0.1	1.3	1.1	0.6

[1] Provincial-local-hospital sector.
[2] Canada and Quebec Pension Plans.
[3] Adjusted for residual error of estimate.
Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001.

rate was due almost entirely to changes at the federal level. Fourth, there was a decline in public investment from the 1967-1973 period to the 1974-1981 interval while the total government deficit rose. Fifth, the total government sector was virtually in balance on average over the 1948-1981 period, being a net borrower over the 1957-1966 and 1974-1981 cycles and a net lender over the other two cycles. Sixth, private investment was a slightly above average share of GNP over the last cycle, and was almost 2 percentage points higher than over the 1967-1973 cycle.

These developments could be interpreted in the following manner. In the 1974-1981 period a rise in the private sector savings rate was offset by government deficit spending, which reflected a reduction in net current revenue offset somewhat by a reduction in capital formation. The rise in the deficit permitted the economy to attain a higher level of economic activity on average over the cycle and thus contributed to the relatively buoyant performance of investment. The higher level of economic activity also could be a factor in the rise in foreign savings, which are defined as net

imports of goods and services plus net transfers abroad, through its effects on the demand for imports and possibly the supply of exports. Alternative interpretations are, of course, possible. It could be argued that government deficits have no net impact on the overall level of economic activity over a complete cycle, consequently the rise in government spending simply displaced some private investment.[5] This issue will be taken up below.

A key point made in this paper is that conventional accounting practices can cause significant distortions in recorded income flows because they do not recognize that interest payments embody an implicit repayment of capital in an inflationary environment. Another way of looking at this issue is to view current income flows as being overstated by the amount of the inflation premium, which is more properly considered a capital transfer rather than income arising from current production. Correcting observed income flows for this measurement error obviously will have an impact on measured savings which are defined as revenue less current expenditures. The savings rates of net borrowers would rise and that of net lenders would fall.

How important have these measurement errors been in the recent past? The data in Table G-2 suggest that correcting inflation-induced measurement errors does not fundamentally change the evolution of savings flows and government balances over the last two cycles.[6] The table shows, as a percentage of GNP, public and private savings as recorded in the national accounts and adjusted to correct for inflation-induced measurement errors. Also shown in the table are recorded and inflation-adjusted government balances. The table shows that although the private sector savings rate is significantly lower after inflation adjustment, the rise in this rate over the two cycles is not much different whether it is inflation-adjusted or not. Given that total savings are unaffected by inflation adjustment, a parallel observation about government savings applies. It is also of interest to note that the total government sector was a net lender (that is, in surplus) over the 1967-1981 period on an inflation-adjusted basis but a net borrower by conventional measures. The federal government was a net borrower by both measures over the last cycle, but the decline in the federal balance over the two cycles was smaller on an adjusted basis than indicated in the national accounts. It is also of interest to note that the federal government adjusted savings rate was zero over the 1967 to 1981 interval, compared to dissaving of almost 1 per cent of GNP shown in the national accounts. The federal government was a dissaver by both measures over the 1974-1981 period.

Since one of the key concerns raised by large and continuing government deficits is their effect on private investment, it is of interest to examine investment developments over the past several cycles. It must be recognized at the outset that an after the fact examination of investment behaviour cannot be used to demonstrate cause and effect; but it is of some interest whether the observed events are consistent with a given interpretation.

---

[5] Accepting the point of view that the average level of activity over the cycle is unaffected by the deficit implies that, to a close approximation, a lower deficit over the last cycle would have meant lower foreign savings (reduced capital inflows) and/or higher domestic investment. To the extent the deficit affected the composition of demand and, hence, the demand for imports and the supply of exports, the change in the deficit would not be exactly matched by a change in foreign savings.

[6] Data limitations prevent calculating inflation-adjusted government balances and savings rates prior to 1961. See Annex F for additional details.

Table G-2

Savings by Sector and Government Balances
As Recorded in the National Accounts and Adjusted for Inflation

	1967-1973		1974-1981		1967-1981	
	Recorded	Adjusted	Recorded	Adjusted	Recorded	Adjusted
			(percentage of GNP)			
Private savings[1]	17.9	17.0	22.3	21.0	20.3	19.1
Government savings	4.7	5.6	1.6	2.9	3.0	4.2
Federal	0.8	1.3	−2.1	−1.1	−0.8	0.0
Provincial-local-hospital	2.6	3.2	2.6	3.6	2.6	3.4
C/QPP	1.3	1.1	1.1	0.4	1.2	0.7
Total savings	22.6	22.6	23.9	23.9	23.3	23.3
Government balance	0.8	1.7	−1.6	−0.3	−0.5	0.6
Federal	0.2	0.7	−2.6	−1.6	−1.3	−0.5
Provincial-local-hospital	−0.7	0.0	−0.1	0.9	−0.4	0.4
C/QPP[2]	1.3	1.1	1.1	0.4	1.2	0.7

Note: Details may not add due to rounding
(1) Personal, corporate and foreign savings
(2) Canada and Quebec Pension Plan
Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; and the Department of Finance.

The data in Table G-1 indicate that private investment was a larger share of GNP from 1974 to 1981 than in the preceding cycles since 1948. Additional information on the composition of private investment is provided in Table G-3. Private fixed investment was an above-average share of GNP over the 1974-1981 cycle, as were the two components, non-residential and residential investment. Inventory investment was a below average share of GNP over the last cycle. Thus, there is little direct evidence that government deficits displaced or crowded out private investment over the 1974-1981 interval. However, it is possible that in the absence of government deficits the private investment share would have risen even further.

Table G-3

Gross Investment as a Percentage of GNE by Major Category
for Selected Periods from 1948 to 1981

	Total private	Private fixed	Non-residential	Residential	Inventory
1948-1956	20.2	18.5	13.6	4.9	1.7
1957-1966	19.7	18.7	13.9	4.8	1.0
1967-1973	19.0	18.2	13.3	4.9	0.8
1974-1981	20.8	20.2	14.6	5.6	0.6
1948-1981	20.0	18.9	13.9	5.0	1.1

There are two offsetting influences to be considered in evaluating the impact of the deficit on private investment. Assuming that fiscal stimulus results in a higher average level of activity over the business cycle, private investment would tend to be higher than it otherwise would have been. On the other hand, budget deficits could have an adverse effect on investment through higher interest rates. Consequently, the net effect on investment could be either negative or positive.

An analysis of credit flows may cast some further light on the relative importance of these two effects. However, it must be stressed again that it is difficult to infer cause and effect from an after the fact analysis of credit flows, since such flows reflect a complex interaction of supply and demand factors. For example, if public and private credit demands tended to move in opposite directions, it could be argued that public borrowing displaced private borrowing; but this behaviour would also be consistent with effective countercyclical policy since a cyclical downturn would be associated with a fall in private credit demands and a rise in public sector borrowing. In order to favour the latter interpretation over the former it would be necessary to demonstrate that credit flows were not constrained by supply factors. Total credit flows that were below "normal" while government borrowing rose would suggest the absence of major supply constraints, as would a positive correlation between foreign borrowing and total credit flows.

The relationships can be seen in Chart G-1, which shows total and private sector credit flows as a percentage of nominal GNP. Public sector borrowing, which can be read as the difference between total and private sector credit flows on the graph, excludes federal debt taken up by the Bank of Canada. It also excludes borrowing by Crown corporations, which are included in the private sector. Total credit flows include stocks, bonds and all other debt instruments issued by Canadians, as well as direct investment from abroad. Also included in the chart is credit extended to Canadians from abroad. It is to be noted that public sector borrowing from the private sector can differ significantly in the short run from the deficit less bonds taken up by the Bank of Canada. In the case of the federal government, foreign exchange transactions can be a significant source of, or requirement for, financing in the short run, as can variations in cash balances. These factors were important in reducing federal participation in credit markets in 1978 and 1979 but resulted in increased credit demands in 1981.

A strong positive correlation between total, private and foreign borrowing is apparent in the chart. This suggests private sector credit flows are generally determined by demand conditions and that foreign credit plays a significant role in meeting variations in demand. The most conspicuous example of this relationship is in 1981 when large rises in private and government borrowing were accompanied by a very large increase in borrowing from abroad. As a result, total credit flows reached a record proportion of GNP in 1981. There are, however, some years when the pattern is consistent with public sector borrowing having affected private demand. In 1973 the government sector was a net lender; this was associated with a rise in borrowing by the private sector. In 1977 a large rise in public sector borrowing was associated with a smaller decline in private demands as well as a reduction in borrowing in foreign markets.

The foregoing analysis of credit flows is helpful in analyzing the impact of deficits on financial markets, but large and continuing government borrowing is likely to be associated with a growing debt-to-GNP ratio. This could be a source of general pressures on interest rates. In addition, a rising share of federal debt in total wealth or

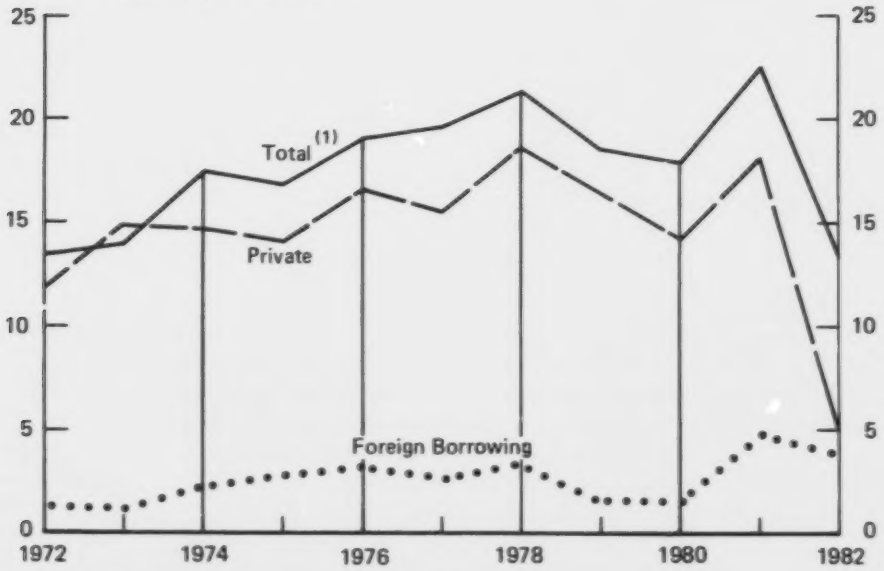
GNP could promote the expectation that inflation will accelerate if people come to believe that cumulative financing difficulties will result in a monetization of the deficit.

In the text the discussion of what is often called portfolio crowding out was focussed on net liabilities. A case could be made for using total debt held outside the Bank of Canada in analyzing the issue of portfolio crowding out on the grounds that increases in unmatured debt held by the public relative to total portfolios could lead to a displacement of private investment. As can be seen from Chart G-2, this measure of debt declined more or less continuously from 1959 to 1976, falling to about 20 per cent of nominal GNP in 1976 from almost 40 per cent in 1959. Since 1976 this ratio has increased to roughly 31 per cent of GNP; but it is still lower than from 1959 to 1965. Although no widely accepted methodology for determining the optimal level for this ratio exists, it would be difficult to argue that the amount of publicly held federal debt has risen to unacceptably high levels on the basis of the data in Chart G-2.

The preceding analysis of credit flows and debt stocks suggests that crowding out was not a significant issue in the recent past. The other side of the coin is of course the question of excessive monetization of the federal deficit. Bank of Canada holdings of public debt are of interest in analyzing this issue; they are shown as a percentage of GNP in Chart G-2. Since the late 1960s, Bank of Canada holdings of federal public debt have averaged approximately 5.0 per cent of GNP, with a high of 5.5 per

Chart G-1

Credit Flows
(As a percentage of GNP)

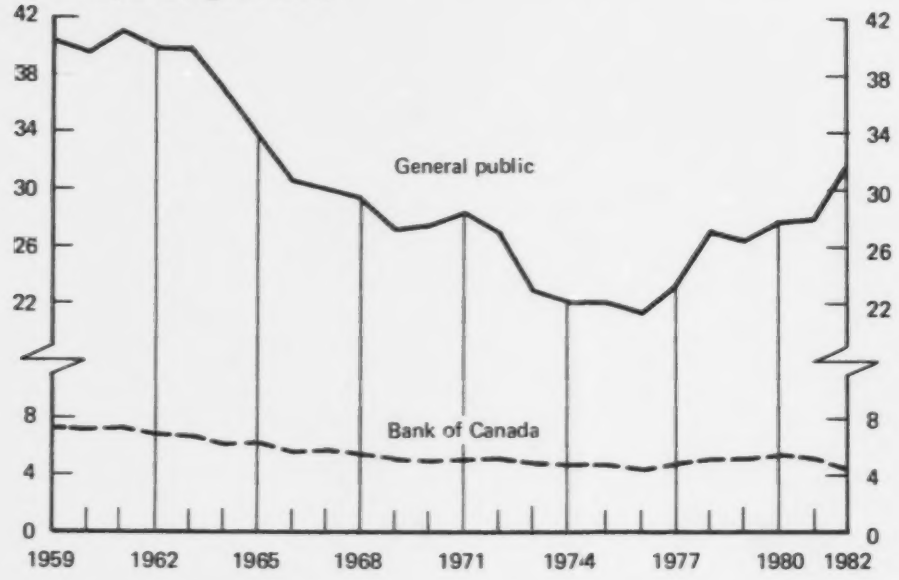


(1) All financial liabilities issued by Canadians in domestic and foreign credit markets, including net foreign direct investment in Canada but excluding the change in the Bank of Canada's holdings of federal public debt.

Source: Bank of Canada *Review;* Statistics Canada, *Financial Flow Accounts,* quarterly cat. 13-002; Department of Finance.

Chart G-2

Federal Direct Debt Held by the General Public and the Bank of Canada
(As a percentage of GNP)



Source: Bank of Canada *Review.*

cent and a low of 4.5 per cent. These developments are more consistent with longer-term stability in the growth of the money supply than with excessive monetization of federal debt.

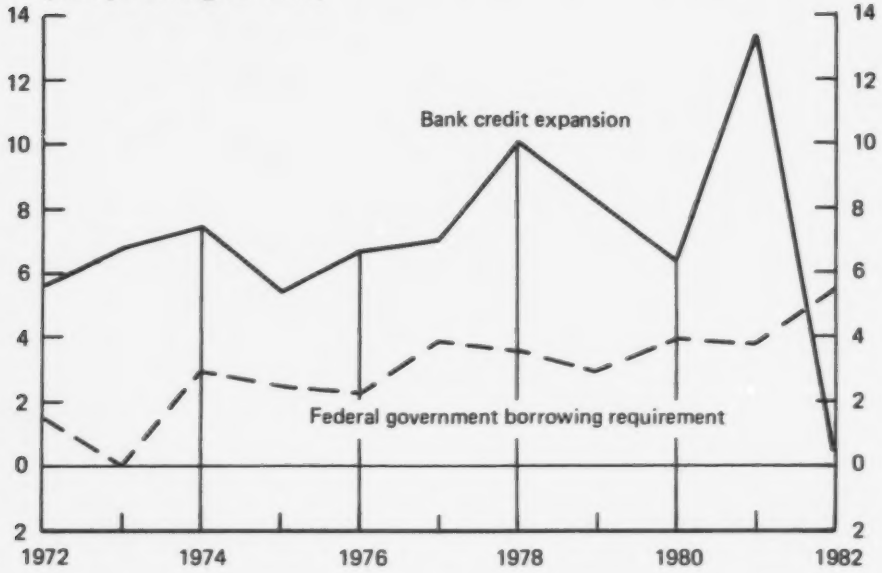
A perspective on the short-run relationship between federal borrowing and the money supply can be obtained by comparing credit expansion by chartered banks and federal borrowing requirements (Chart G-3). There clearly has not been a high positive correlation between federal borrowing requirements (defined to include debt issued to the Bank of Canada) and chartered bank credit expansion since 1972, implying that factors other than federal borrowing requirements have been important in chartered bank credit expansion.

The review of the evidence on the effects of government deficits on private investment suggests that crowding out has not been a major issue during this recent period of relatively large government deficits. Private investment was an above average share of GNP over the last cycle and there is little direct evidence of a conflict between public and private sector credit demands, partly because of the accessibility of foreign capital markets. It is also worth noting that on an inflation-adjusted basis the total government deficit was a small portion of GNP over the 1974-1981 period. Nor is there direct evidence that excessive monetization of the federal deficit was an issue during this period.

Chart G-3

Bank Credit Expansion and Federal Government Borrowing Requirement

(As a percentage of GNP)



Source: Bank of Canada *Review* and Department of Finance.

Le déficit fédéral mis en perspective

L'honorable Marc Lalonde
Ministre des Finances

Avril 1983

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

L'évolution récente du déficit budgétaire fédéral a suscité un certain nombre de préoccupations au sujet de la politique fiscale. Cette dernière doit tenir compte tant de facteurs à court terme que de considérations à long terme. A court terme, la politique fiscale a un rôle important à jouer en stabilisant la demande globale par des variations du déficit — variations qui sont opérées par des moyens automatiques ou discrétionnaires. L'exercice de ce rôle a sans aucun doute contribué à empêcher que le récent déclin conjoncturel ne soit encore plus marqué. L'ensemble de mesures de dépense et de recette qui constitue la politique fiscale doit toutefois assurer aussi à l'État les ressources dont il a besoin pour exécuter les programmes publics et être conçu de manière que l'équilibre des recettes et des dépenses contribue à l'existence d'un contexte stable et prévisible permettant à tous ceux qui prennent des décisions économiques d'élaborer des plans à long terme.

C'est sous cette perspective que doivent être envisagés les déficits budgétaires courant et récents. Le déficit s'est élargi en 1975, année de récession. Des déficits importants ont persisté jusqu'à la fin de la décennie. Cette évolution s'est produite malgré une politique délibérée de restriction des dépenses du gouvernement fédéral, qui a réussi à empêcher que la croissance tendancielle des dépenses ne soit plus rapide que celle de l'économie. La persistance des déficits pendant la deuxième moitié des années 70 a été due, notamment, à toute une série de réductions d'impôts instituées afin de stimuler l'économie, dont la croissance était alors assez faible. A la fin de la décennie, plusieurs années de politiques stimulatrices se soldaient par un déficit structurel appréciable. Cependant, les mesures d'orientation prises en 1980 et en 1981 réduisirent sensiblement ce déficit structurel. A la fin de 1981, il semblait y avoir tout lieu de croire que, moyennant une expansion économique modeste, le déficit fédéral reviendrait à des niveaux clairement supportables d'un point de vue à long terme.

La suite des événements a modifié sensiblement la situation. Les taux d'intérêt élevés et la récession ont accru sensiblement le déficit fédéral. Étant donné le caractère modéré et graduel de la reprise escomptée et les perspectives peu brillantes que présente actuellement le marché international du pétrole, une diminution importante du déficit ne sera pas facile.

Aussi, la question de la composante structurelle à long terme du déficit refait-elle surface. Les grands paramètres du problème sont clairs: du côté des recettes, la structure fiscale actuelle, combinée aux perspectives de l'économie et des prix de l'énergie, laisse attendre une croissance des recettes relativement lente dans l'avenir immédiat; du côté des dépenses, la politique de restriction des dernières années a déjà rogné sensiblement les débours fédéraux. L'augmentation des traitements et la croissance des effectifs de la fonction publique sont déjà assujetties à un contrôle rigoureux, et toute nouvelle réduction importante des dépenses aurait des répercussions directes et immédiates sur les bénéficiaires et sur l'économie en général. Cela ne veut pas dire que rien ne peut plus être fait pour réduire le déficit. Mais cela veut dire que la réduction sera difficile; j'ai amorcé ce processus difficile dans ce budget.

D'autres mesures seront peut-être nécessaires à l'avenir, mais il faudra y réfléchir avec soin, à la lumière d'une bonne compréhension de la nature du déficit, de ses causes et de ses implications. Il faut aussi tenir compte des répercussions qu'aurait une baisse plus accentuée ou plus rapide du déficit. Ces questions doivent être débattues de manière franche et ouverte avec les Canadiens.

Je ne suis pas d'avis qu'on doive résorber le déficit immédiatement. Je ne crois pas que le déficit budgétaire exerce à court terme un «effet d'éviction» important; du reste, la hausse des besoins financiers du gouvernement sous l'effet de la récession n'a pas empêché les taux d'intérêt de diminuer sensiblement depuis juin 1982. L'épargne demeure élevée dans le secteur des particuliers et la demande de financement du secteur privé s'est révélée très faible en raison de la récession. Le gouvernement fédéral a donc eu toute possibilité pour financer son déficit sans pousser les taux d'intérêt à la hausse. Nous devrons cependant veiller à ce que le phénomène de concurrence entre emprunteurs ne devienne pas un problème quand la reprise économique s'affermira. Le déficit devra être réduit dès que la situation économique le permettra.

Les questions entourant la politique fiscale dans les années 80 sont à la fois importantes et complexes. Puisse ce document contribuer à l'approfondissement du dialogue et de la réflexion dans ce domaine.

L'honorable Marc Lalonde
Ministre des Finances

Table des matières

Introduction et résumé 1

Évolution du déficit fédéral 5

Grandes questions de politique fiscale 13

Conclusions 19

Annexes

A Les systèmes comptables de l'administration publique 23
B Soldes budgétaires par administration 33
C Comparaisons internationales 37
D Évolution du déficit fédéral selon les Comptes publics 39
E Soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles: méthodologie, estimations et interprétation 57
F Soldes budgétaires corrigés de l'inflation: méthodologie, estimations et interprétation 65
G Renseignements généraux sur les déficits et les résultats économiques 69

Introduction et résumé[1]

Le profil suivi par le solde du budget fédéral depuis 1975 diffère de la tendance observée antérieurement à partir de la Deuxième Guerre mondiale, tant par le nombre de déficits consécutifs que par leur ampleur par rapport au Produit national brut (PNB). Comme le montre le graphique 1, en proportion du PNB, les déficits récents ont dépassé les sommets enregistrés pendant la Crise, mais pas ceux de la Deuxième Guerre mondiale. Il en est résulté une hausse de l'ampleur relative de la dette publique, indiquée au graphique 2. On s'attend aussi que les déficits fédéraux resteront relativement importants dans l'avenir prévisible, encore que toute projection précise soit entourée d'une forte marge d'incertitude.

Ce document a deux buts: élucider les causes de ces déficits et évaluer l'incidence des déficits observés et projetés sur les résultats économiques. Il comprend deux grandes parties. La première expose les principales causes de l'apparition d'un important déficit fédéral en 1975 et de sa persistance par la suite. Pour la commodité de l'analyse, les facteurs ont été divisés en trois catégories: facteurs cycliques ou conjoncturels, autres facteurs automatiques mais non conjoncturels et facteurs discrétionnaires. Il ressort de l'analyse que les facteurs conjoncturels ont relativement peu contribué à l'apparition de déficits importants pendant les années 70. Certains éléments non conjoncturels ont joué un plus grand rôle, notamment: l'évolution des prix mondiaux du pétrole (qui a eu des effets «automatiques» marqués sur certains postes de recettes et de dépenses comme le prélèvement à l'exportation du pétrole et les paiements d'indemnisation des importateurs de pétrole) ainsi que la hausse et la forte instabilité des taux d'intérêt pendant toute la décennie (facteur qui a influé sur le service de la dette publique et la composition de cette dernière par échéances). Cependant, ce qui a peut-être le plus contribué à l'aggravation du déficit depuis le milieu des années 70 a été l'orientation des mesures discrétionnaires: la croissance des dépenses fédérales a été maintenue, en moyenne, en deçà du taux de progression du PNB, alors que les recettes fédérales par rapport à ce dernier étaient sensiblement amoindries par diverses réductions discrétionnaires d'impôt entre 1974 et 1978.

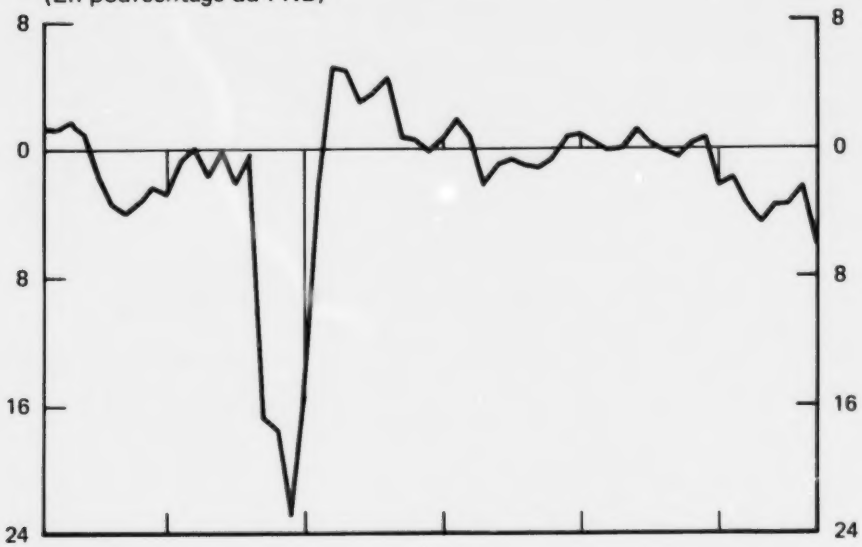
L'analyse du premier chapitre révèle que l'évolution du déficit depuis 1974 comprend deux phases distinctes. De 1974 à 1978, le déficit s'est sensiblement accru par rapport au PNB, pour les raisons qui viennent d'être exposées. De 1979 à 1981, par contre, le déficit a nettement diminué (là encore en proportion du PNB). Cette baisse s'est produite malgré un accroissement de la partie conjoncturelle du déficit, parallèlement à la récession économique amorcée en 1980. Elle a eu lieu aussi malgré une élévation très rapide du service de la dette publique, sous l'effet de la hausse des

---

[1] Sauf indication contraire, toutes les données sont tirées des Comptes nationaux publiés par Statistique Canada et toutes les mentions des déficits renvoient aux déficits mesurés en comptabilité nationale. L'utilisation de ce système comptable facilite les comparaisons avec les autres administrations publiques au Canada. Les déficits selon les Comptes nationaux suivent une évolution analogue dans l'ensemble à celle du déficit selon les Comptes publics et des besoins financiers, dont on parle généralement davantage dans les exposés budgétaires. On trouvera à l'annexe A un exposé sur les systèmes comptables de l'administration publique.

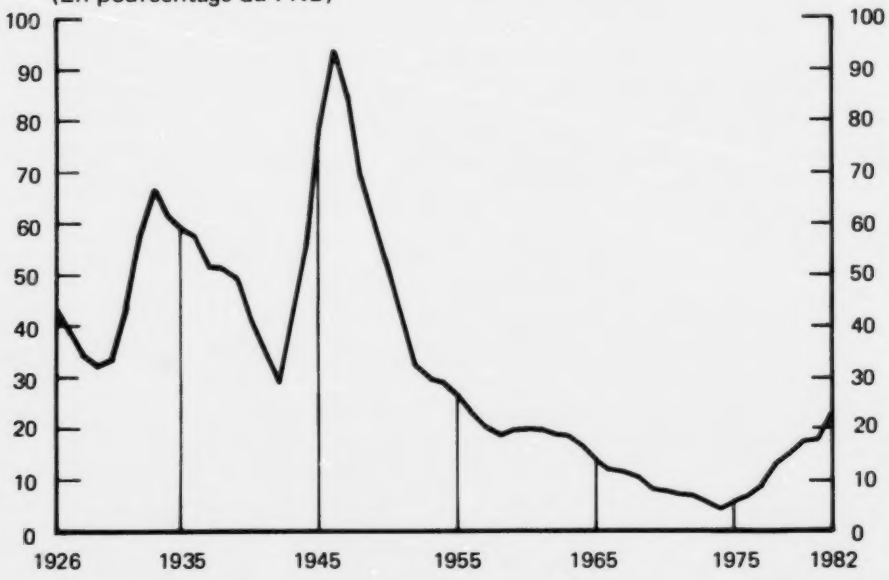
Graphique 1

Soldes du gouvernement fédéral selon les comptes nationaux
(En pourcentage du PNB)



Graphique 2

Engagements nets du gouvernement fédéral
(En pourcentage du PNB)



Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses,* cat. 13-001; *Comptes des flux financiers,* cat. 13-563 et ministère des Finances; voir annexe F.

taux d'intérêt nominaux due à l'accélération de l'inflation et à la montée des taux d'intérêt réels. Les principales causes de cette diminution relative du déficit entre 1979 et 1981 ont été les facteurs discrétionnaires, soit le maintien de la politique de restriction des dépenses combiné à des augmentations appréciables des prélèvements fiscaux, notamment dans le cadre du Programme énergétique national.

Si les facteurs conjoncturels n'ont pas joué un rôle de premier plan dans l'évolution du déficit de 1974 à 1978, leur contribution a été plus marquée entre 1979 et 1981, pour devenir cruciale, de toute évidence, en 1982. La même constatation s'applique au rôle joué par la prime à l'inflation comprise dans les taux d'intérêt nominaux et ses effets sur le service de la dette publique. De nombreuses incertitudes entourent l'analyse de l'effet précis exercé sur le déficit par les facteurs conjoncturels et l'inflation. Le premier chapitre fait état de l'analyse et des incertitudes en question. La conclusion qui y est avancée est qu'entre $9 et $12 milliards du déficit fédéral de $21 milliards enregistré en 1982 (selon les Comptes nationaux) peuvent se voir attribuer un caractère «conjoncturel», tandis qu'à peu près $7 milliards de plus peuvent être considérés comme compensés par l'effet d'une inflation élevée sur la valeur réelle de la dette publique[2].

Le deuxième chapitre évoque l'évolution projetée du déficit. On s'attend à ce que le déficit fédéral atteigne $27 milliards en 1983 d'après les Comptes nationaux. Cela représenterait 7 pour cent du PNB. Si des déficits de cette ampleur devaient persister, ils tendraient à alimenter l'inflation et à provoquer une éviction des emprunteurs privés.

Le risque que les importants déficits fédéraux évincent du marché des capitaux les investisseurs privés est relativement faible pour cette année et l'an prochain, mais ce danger s'accroîtra à mesure que la reprise s'affermira, même si l'on prévoit que le déficit structurel diminuera tant dans l'absolu qu'en proportion du PNB. Le gouvernement suivra la situation économique de près afin de modifier son plan financier le cas échéant. Il serait imprudent de tirer des conclusions bien arrêtées sur le niveau ou le profil approprié du déficit à l'heure actuelle, alors que la reprise ne fait que commencer, mais il est évident que les déficits extrêmement élevés prévus pour cette année et l'an prochain doivent être réduits le plus vite possible, mais sans pour autant étouffer la reprise et en contribuant à la croissance à moyen terme.

C'est pourquoi on a adopté des mesures qui entraînent un «basculement» du déficit dans le temps: les mesures annoncées dans le budget accroîtront le déficit structurel ou corrigé des variations conjoncturelles cette année et l'an prochain, mais le réduи-

---

[2] Les besoins d'emprunt et les autres conséquences macroéconomiques du déficit ont évidemment été liés au déficit observé de $21 milliards (ou aux besoins observés de trésorerie correspondants), et non à un quelconque niveau corrigé. Cependant, la récession et l'inflation rapide observées en 1982 ont été lourdes de conséquences pour les effets économiques et financiers du déficit. En raison de la récession, une épargne plus abondante a été disponible pour financer le déficit, étant donné que le taux de l'épargne personnelle augmentait et que les investissements des entreprises chutaient. Par ailleurs, l'inflation rapide enregistrée en 1982 a entraîné une vive hausse des stocks nominaux d'avoirs et d'engagements, de sorte que l'économie a pu absorber plus facilement les emprunts accrus du gouvernement fédéral. Les notions de correction des variations conjoncturelles et de correction de l'inflation sont utiles pour mettre en lumière les effets macroéconomiques probables des déficits et la «situation d'équilibre» fondamentale vers laquelle s'orienterait le déficit si les facteurs conjoncturels devaient s'inverser ou l'inflation diminuer. Cependant, ces corrections ne changent bien entendu rien au fait que le déficit observé (et l'accroissement observé du passif fédéral) a été de $21 milliards en 1982.

ront par la suite[3]. On s'attend à ce que le déficit structurel soit de l'ordre de 1 à 2 pour cent du PNB d'ici 1987, grâce à ces initiatives, au lieu des 2 à 3 pour cent qui auraient été projetés en leur absence.

Cette publication, qui se veut un document de référence sur le déficit, comprend sept annexes techniques consacrées à un certain nombre de questions connexes. L'annexe A est un exposé général des différents systèmes comptables parfois utilisés pour calculer le déficit de l'État. L'annexe B présente les soldes budgétaires par administration publique au Canada, le solde global du secteur provincial-local-hospitalier étant ventilé entre deux grands groupes régionaux. L'annexe C offre une comparaison internationale des soldes budgétaires. L'annexe D présente un exposé plus détaillé de l'évolution des recettes et des dépenses fédérales depuis 1974, dans le cadre des Comptes publics. L'annexe E décrit la méthodologie employée dans ce document pour calculer les soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles, et offre une interprétation des estimations. L'annexe F traite de la correction de l'inflation dans le calcul des soldes budgétaires de l'État. Quant à l'annexe G, elle présente des informations générales sur les déficits et les résultats économiques.

---

[3] On emploie diverses expressions pour décrire un solde budgétaire corrigé de l'effet automatique de la situation conjoncturelle sur les recettes et les dépenses, en parlant par exemple de solde corrigé des variations conjoncturelles ou cycliques, de solde d'emploi élevé ou de solde structurel, fondamental ou sous-jacent. Dans ce document, les expressions «déficit corrigé des variations conjoncturelles» et «déficit structurel» sont employées dans le même sens. On trouvera à l'Annexe E un exposé détaillé de la méthodologie et des estimations.

Évolution du déficit fédéral

Le solde du budget fédéral a oscillé de l'excédent au déficit au cours des années 50 et 60, pour s'établir à près de zero sur l'ensemble de cette période. Ce profil s'est maintenu au début des années 70: un léger excédent, en 1970, a été suivi d'un faible déficit en 1971 et en 1972, puis d'un excédent peu marqué en 1973 et d'un solde excédentaire plus appréciable de $1.1 milliard (0.8 pour cent du PNB) en 1974. Le déficit du gouvernement fédéral devait ensuite s'aggraver, passant de $3.8 milliards en 1975 à $21.1 milliards en 1982. Pour quelles raisons ces deficits persistants et croissants sont-ils donc apparus? Dans quelle mesure cette évolution a-t-elle été la conséquence automatique du fléchissement de l'économie et de l'intensification de l'inflation, et à quel point a-t-elle reflété les mesures discrétionnaires – réductions d'impôt et nouveaux programmes de dépenses – prise par le gouvernement? L'évolution des huit dernières années peut-elle se caractériser par une érosion constante de la situation financière du gouvernement fédéral, ou la tendance fondamentale a-t-elle subi des modifications pendant cette période? Ce chapitre vise à mettre en lumière l'évolution observée depuis 1974 afin d'apporter quelques réponses à ces questions.

Le graphique 3 donne un aperçu de l'évolution du déficit fédéral depuis 1967. Il présente les recettes et les dépenses fédérales, selon les Comptes nationaux, en proportion du PNB. Sur l'ensemble de la période 1967-1974, les recettes et les dépenses par rapport au PNB ont suivi une tendance à la hausse et les excédents ont été aussi fréquents que les déficits. Entre 1975 et 1979, les dépenses sont demeurées assez stables tandis que les recettes accusaient une chute marquée par rapport au PNB. En 1980 et en 1981, les dépenses se sont orientées à la hausse, de sorte qu'en 1981 elles dépassaient légèrement le rapport dépenses/PNB de 1975. Les recettes se sont nettement redressées par rapport au PNB au cours des deux années. Le graphique révèle enfin qu'en 1982 les dépenses ont fait un bond en proportion du PNB – principalement sous l'effet du fléchissement marqué de l'économie – tandis que les recettes progressaient moins vite que le PNB.

En résumé, l'aggravation du déficit depuis 1974 est imputable à une stabilité relative des dépenses combinée à un recul des recettes, dans les deux cas par rapport à l'économie. L'écart a quelque peu diminué en 1980 et 1981, à la faveur d'un redressement des recettes combiné au maintien des restrictions de dépenses, mais il s'est accentué sensiblement en 1982 sous l'effet de la récession.

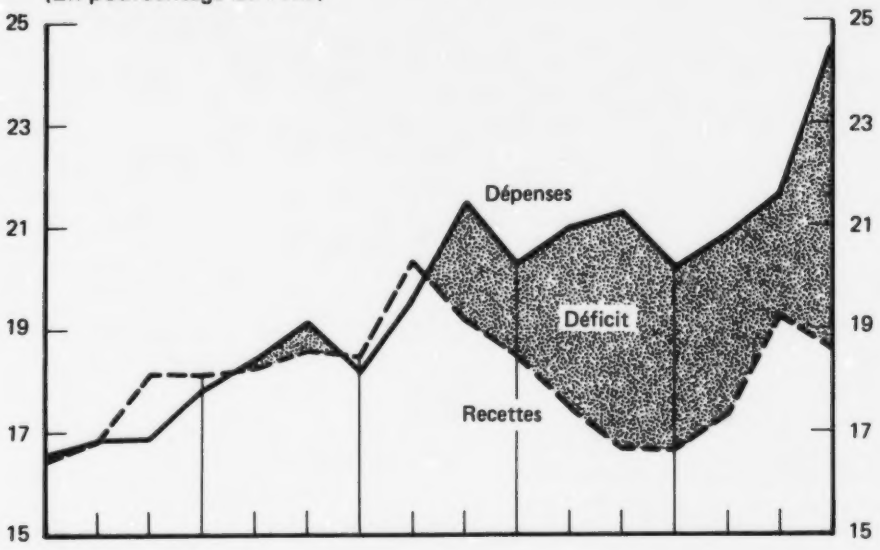
Il est intéressant de noter que le phénomène d'aggravation des déficits observé au Canada depuis 1974 a été analogue, en gros, à l'évolution observée à l'étranger, malgré des divergences au niveau des dates. Comme la répartition des fonctions de l'État entre paliers d'administration varie sensiblement selon le pays, c'est au niveau de l'ensemble des administrations publiques qu'une comparaison internationale des soldes budgétaires est la plus valable. Entre 1975 et 1981, le déficit d'ensemble des administrations au Canada a culminé en 1978 à 3.2 pour cent du PNB; ce sommet a été dépassé pendant cette période dans chacun des autres principaux pays de l'OCDE sauf en France[4].

---

[4] Pour plus de détails, voir l'annexe C.

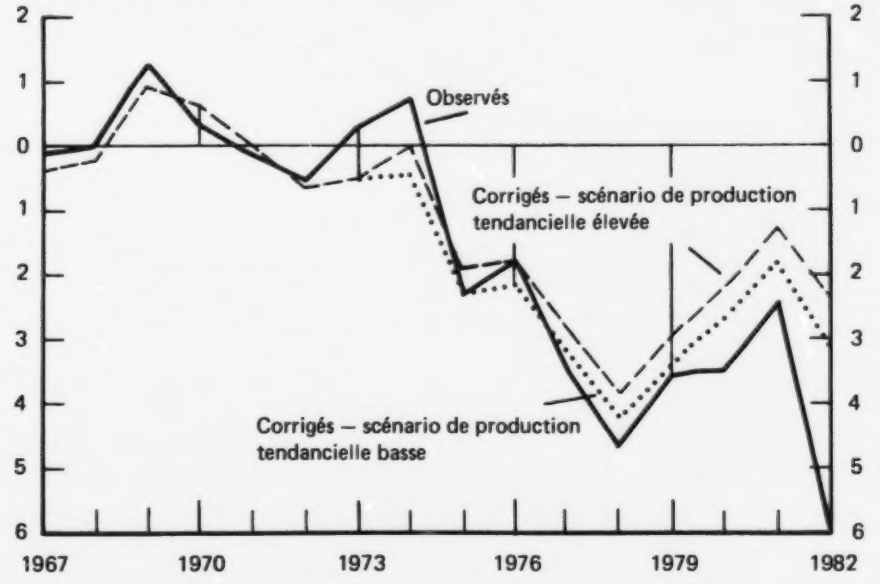
Graphique 3

Recettes et dépenses fédérales selon les comptes nationaux
(En pourcentage du PNB)



Graphique 4

Soldes budgétaires observés et corrigés
(En pourcentage du PNB)



Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses,* cat. 13-001; et ministère des Finances.

L'importance croissante du service de la dette publique, dans l'ensemble des dépenses fédérales à la fin des années 70 et au début de la décennie 80, est notable. Comme le rapport entre les dépenses totales et le PNB est resté à peu près constant de 1975 à 1981, le gonflement du service de la dette publique a impliqué une diminution relative des autres dépenses. Ainsi qu'on le verra plus en détail dans la suite du document, cette constatation revêt une importance particulière car en période d'inflation, la signification des paiements d'intérêt n'est plus la même.

Les variations des recettes et des dépenses obéissent à trois causes générales: les changements de la situation conjoncturelle, les initiatives discrétionnaires et les éléments non conjoncturels qui ne sont pas non plus discrétionnaires. Les changements des prix mondiaux de l'énergie qui influent sur les recettes publiques sont généralement classés dans cette dernière catégorie.

La situation conjoncturelle peut influer considérablement sur le solde du budget fédéral. Le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers, celui de l'impôt des sociétés, celui de la taxe sur les ventes des fabricants, les droits de douanes et d'accise, les rentrées de cotisations d'assurance-chômage, tous ces éléments de recettes réagissent aux variations du niveau d'activité économique. L'ensemble des dépenses est un peu moins sensible à la conjoncture économique que ne le sont les recettes, encore que certains postes de dépenses, notamment les prestations d'assurance-chômage puissent fluctuer considérablement en fonction de l'activité économique. Ainsi, il est utile pour l'analyse de définir le solde budgétaire structurel comme le solde qui serait observé si l'économie connaissait un niveau moyen d'activité, sans modification de la structure des impôts et des programmes de dépenses. Moyennant cette définition, le déficit peut être considéré comme composé de deux éléments: une composante conjoncturelle qui est temporaire et résulte du fonctionnement des stabilisateurs automatiques, et une composante structurelle qui est plus persistante.

L'effet de la situation conjoncturelle sur les recettes et les dépenses fédérales ne se laisse pas déterminer de manière simple ni sans ambiguïtés. Tout d'abord, la mesure dans laquelle une variation donnée du niveau d'activité économique est due à une aberration conjoncturelle temporaire plutôt qu'à une modification durable du rythme de croissance tendancielle n'apparaît clairement, en général, que bien longtemps après. Si un recul ou un redressement économique donné peut raisonnablement être considéré comme purement passager et conjoncturel, ses répercussions sur les recettes et les dépenses fédérales peuvent aussi passer pour temporaires. Par contre, si un infléchissement économique donné paraît refléter une modification structurelle permanente, comme une baisse permanente du taux fondamental de croissance de la productivité, ses conséquences pour les recettes et les dépenses fédérales doivent être envisagées sous un jour complètement différent. Une modification structurelle de la croissance tendancielle de l'économie peut nécessiter, à un moment donné, des changements structurels des programmes fédéraux de dépenses ou du régime fiscal fédéral de manière à corriger un éventuel déséquilibre structurel entre les recettes et les dépenses. De même, du point de vue de la politique de la demande, la réaction des pouvoirs publics à une variation de l'activité économique jugée conjoncturelle diffèrera probablement de leur réaction à une modification permanente de la tendance de progression à long terme de l'économie.

Le graphique 4 présente des estimations précises du rôle des facteurs purement conjoncturels dans l'évolution récente du déficit fédéral. Ces estimations reposent sur l'hypothèse que des transformations structurelles aussi bien que des fluctuations conjoncturelles sont intervenues au cours des années 70; elles tiennent compte d'un

abaissement appréciable de la courbe de croissance tendantielle de l'économie après 1973. L'ampleur de cette modification structurelle est évidemment entourée d'une forte marge d'incertitude. C'est pour cette raison qu'on présente des estimations établies en fonction de deux scénarios, production tendancielle élevée et production tendancielle basse[5]. Dans les deux cas, les estimations portent à croire que la situation conjoncturelle a joué un rôle relativement secondaire dans l'évolution du déficit de 1975 à 1979, avant de prendre de l'importance en 1980 et 1981. La récession très marquée qui s'est amorcée au milieu de 1981 a entraîné un élargissement considérable du déficit, les recettes diminuant et les dépenses augmentant, en particulier au titre de l'assurance-chômage. Les estimations du déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles indiquent que de 60 à 80 pour cent de la hausse d'environ $13 milliards accusée par le déficit fédéral en 1982 étaient dus à l'effet automatique du fléchissement de l'activité économique sur les recettes et les dépenses. En chiffres absolus, les estimations laissent à penser qu'en 1982, le déficit structurel ou corrigé des variations conjoncturelles du gouvernement fédéral aurait pu être de l'ordre de $9 à $12 milliards — contre $21 milliards en réalité. Cela indique que la moitié environ du déficit fédéral en 1982 était attribuable à l'incidence de la situation économique sur les recettes et les dépenses. Il en découle aussi, évidemment, qu'à peu près la moitié de ce déficit avait peut-être un caractère structurel, de sorte qu'on ne peut s'attendre à son élimination automatique quand l'économie se redressera. Dans la mesure où un déséquilibre structurel est apparu dans la situation financière du gouvernement fédéral, il reflète des facteurs œuvrant tant du côté des recettes que de celui des dépenses.

En matière de recettes, il a déjà été mentionné que d'importantes réductions discrétionnaires d'impôt ont été instaurées entre 1974 et 1978. Elles ont été partiellement compensées par plusieurs mesures visant à procurer des recettes nouvelles, après 1979, encore que les nouvelles perspectives d'évolution des prix mondiaux de l'énergie fassent planer des doutes considérables sur le rendement possible de certaines de ces mesures.

Comme il a été indiqué, le graphique 3 retrace l'évolution récente des recettes fédérales. Certains calculs à valeur illustrative indiquent que la majeure partie de la baisse de 3.7 points accusée par le rapport entre les recettes et le PNB de 1974 à 1979 est attribuable à des diminutions discrétionnaires d'impôt et qu'une bonne partie de la hausse de 2.6 points observée entre 1979 et 1982 est imputable à des augmentations discrétionnaires d'impôt[6]. On notera qu'à peu près la moitié de l'augmentation de 2 points du rapport recettes/PNB qui s'est produite en 1974 résultait du gonflement des recettes dû au prélèvement à l'exportation du pétrole — lequel portait le prix du brut à l'exportation au niveau mondial — et que le fléchissement du produit de ce prélèvement a joué un rôle appréciable dans la baisse du même rapport entre 1974 et 1978. Les nouvelles taxes imposées sur le pétrole brut et le gaz naturel dans le cadre du Programme énergétique national se sont traduites, en 1981 et 1982, par des recettes énergétiques assez peu différentes de celles de 1974, exprimées en pourcentage du PNB. Enfin, l'indexation du régime fiscal des particuliers aurait compensé, selon les estimations, la hausse de l'ordre de 4 points du rapport recettes/PNB qui aurait été observée autrement entre 1974 et 1982.

---

[5] Comme les incertitudes interviennent surtout après 1973, les estimations reposant sur des hypothèses différentes de croissance tendancielle ne sont présentées qu'à partir de 1974. Les deux cas «élevée» et «basse» représentent une expansion à long terme moins forte que celle qui était observée avant 1974.

[6] On trouvera à l'annexe D un exposé détaillé des modifications discrétionnaires de la fiscalité.

Par comparaison avec les recettes, la part des dépenses dans le PNB est demeurée relativement stable depuis 1975; cette stabilité apparaît encore plus lorsqu'on tient compte de l'évolution de la conjoncture. En 1975, le gouvernement avait annoncé qu'il s'efforcerait de maintenir la progression tendancielle de ses dépenses en-deçà du taux de croissance de l'économie, en tendance. Cela ne voulait pas dire que les dépenses fédérales ne devaient pas augmenter plus vite que le PNB chaque année car cela aurait amplifié les fluctuations conjoncturelles de l'activité. L'objectif était plutôt défini au niveau de la progression moyenne des dépenses et du PNB sur un certain nombre d'années. Comme l'a montré le graphique III, le rapport entre les dépenses et le PNB a effectivement été maintenu à un niveau à peu près constant entre 1975 et 1981, encore que le gonflement des frais d'intérêt dû à l'accroissement de la dette publique et à la montée des taux d'intérêt ait poussé les dépenses à la hausse de manière appréciable en 1980 et en 1981[7].

Le graphique 5 met en lumière l'effet de la conjoncture et celui de l'élévation du service de la dette publique sur le rapport dépenses/PNB. Les seuls postes de dépenses qui ont été corrigés des effets de la conjoncture sont les prestations d'assurance-chômage. On constate que l'ensemble des dépenses corrigées des variations conjoncturelles s'est accru de près de 1 point du PNB corrigé des variations conjoncturelles, de 1967 à 1970, et de près de 4 points du PNB entre 1970 et 1975. Depuis lors, les dépenses corrigées des variations conjoncturelles n'ont affiché aucune tendance bien nette, n'accusant qu'une faible hausse en 1982 alors que les dépenses non corrigées enregistraient une vive augmentation.

L'évolution récente des dépenses est imputable à trois grandes causes. En premier lieu, les transferts fédéraux aux autres administrations publiques sont passés d'un niveau moyen d'environ 2½ pour cent du PNB au début des années 60 à 4½ pour cent approximativement en 1975, pour rester relativement stables ensuite. En second lieu, les subventions relatives au brut importé, à partir de 1974, ainsi que les subventions versées à l'égard de certaines catégories de pétrole produit au Canada, à compter de 1978, ont augmenté le rapport dépenses/PNB d'à peu près 0.8 point en moyenne entre 1974 et 1982. En troisième lieu, les intérêts sur la dette publique, qui s'étaient établis à environ 2 pour cent du PNB en moyenne entre 1967 et 1974, ont été portés à 4.7 pour cent en 1982 par la persistance des déficits et la montée générale des taux d'intérêt. Si l'on fait abstraction du service de la dette publique, les dépenses fédérales corrigées des variations conjoncturelles ont manifesté une nette tendance à la baisse de 1975 à 1979, avant de rester à peu près constantes. Étant donné les distorsions admises des frais d'intérêt que les méthodes comptables classiques entraînent en période d'inflation, le service de la dette mérite une attention particulière lorsqu'on veut interpréter l'évolution des dépenses.

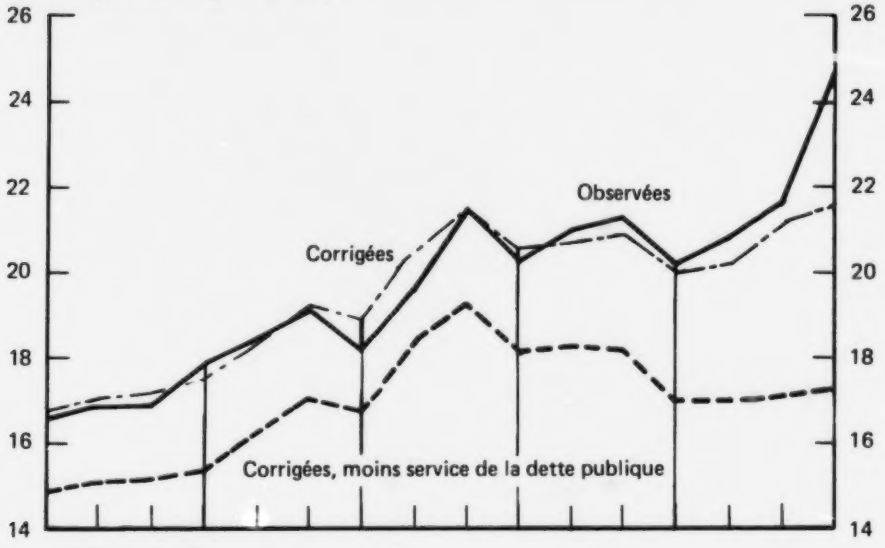
Dans les méthodes comptables habituelles, les éléments d'actif et de passif sont évalués à leur coût d'achat, sans égard au fait que leur valeur réelle en pouvoir d'achat diminue dans le temps s'il y a inflation. Bien que les états comptables corrigés de l'inflation soient encore relativement peu courants au Canada, hommes d'affaires, comptables et théoriciens sont bien conscients du problème. Les responsables financiers dans les entreprises privées ont certainement mis au point des techniques permettant d'évaluer la dépréciation réelle, les plus-values réelles sur stocks et l'endettement réel, même si les documents comptables ne présentent généralement pas de chiffres corrigés de l'inflation. Dans le secteur public, la dépréciation est calculée en

---

[7] On trouvera à l'annexe D un exposé détaillé des dépenses fédérales.

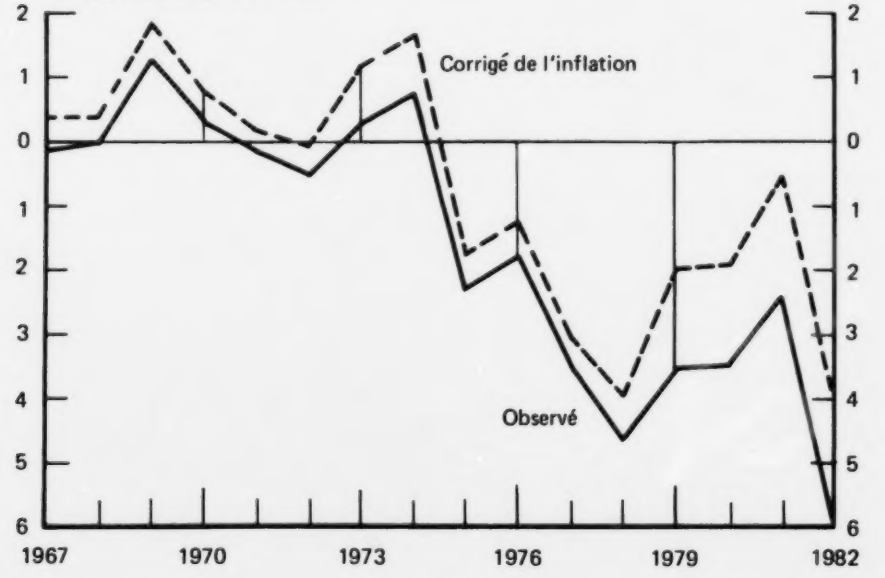
Graphique 5

Dépenses fédérales observées et corrigées des variations conjoncturelles
(En pourcentage du PNB)



Graphique 6

Soldes budgétaires fédéraux observé et corrigé de l'inflation
(En pourcentage du PNB)



Source: Statistics Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, cat. 13-001; et ministère des Finances.

fonction du coût de remplacement, et les réévaluations de stocks sont relativement négligeables. Par conséquent, la correction des effets de l'inflation peut être concentrée sur les variations de l'endettement réel. L'inflation entraîne une baisse de la valeur réelle des dettes; on peut donc considérer que les paiements d'intérêt comprennent, d'une part, la compensation de la perte de valeur réelle de l'argent prêté (la «prime à l'inflation» incorporée aux taux d'intérêt) et, d'autre part, le taux de rendement réel du prêt.

Des calculs fournis à titre illustratif indiquent qu'un système comptable qui ferait la distinction entre la prime à l'inflation – qui d'un certain point de vue peut être considérée davantage comme une opération en capital – et les frais d'intérêt «réels», se traduirait par une révision en baisse appréciable des paiements d'intérêt enregistrés selon les méthodes habituelles[8]. En 1982, par exemple, les paiements d'intérêt observés étaient de 4.7 pour cent du PNB, mais la prime à l'inflation en représentait à peu près 80 pour cent, de sorte que les frais réels d'intérêt constituaient environ 0.8 pour cent du PNB.

Le calcul précédent indique la façon dont l'inflation, en gonflant les paiements d'intérêt, influe sur les dépenses publiques, mais il ne faut pas oublier que l'État reçoit également des intérêts; par conséquent, l'effet d'une correction de l'inflation sur la situation financière globale de l'État serait moindre que le rajustement apporté aux dépenses. Un indicateur sommaire utile des variations de l'endettement réel de l'État est le solde corrigé de l'inflation, établi en ajoutant au solde budgétaire effectif la baisse de valeur réelle du passif net qui est due à l'inflation[9]. Si, après correction de l'inflation, le budget est équilibré, l'endettement réel de l'État n'est pas modifié. Les déficits constatés après correction de l'inflation entraînent un accroissement de l'endettement réel et les excédents, une baisse de la valeur réelle de l'encours de la dette. Le déficit corrigé de l'inflation donne également une idée du solde budgétaire qui serait observé à long terme dans un contexte non inflationniste[10].

Il importe de noter que des comptes nationaux entièrement corrigés indiqueraient aussi des versements moins élevés d'intérêt aux particuliers et aux autres détenteurs de titres fédéraux et donc, un revenu et une épargne personnels plus faibles. Cela signifie qu'un déficit nominal donné exerce un effet de stimulation moins marqué dans un contexte d'inflation qu'en l'absence de cette dernière et qu'un examen du solde corrigé de l'inflation aiderait à évaluer l'incidence du solde budgétaire sur la demande globale. La correction des effets de l'inflation est également utile à l'évaluation des effets du solde budgétaire sur les marchés financiers, puisque le financement de la prime à l'inflation équivaut à une reconduction de la dette réelle existante.

Des estimations du solde du budget fédéral corrigé de l'inflation et exprimé en proportion du PNB ainsi que le solde corrige, sont présentées au graphique 6. Le graphique révèle que c'est à partir de 1979, quand l'inflation et la dette étaient relativement

---

[8] Par exemple, dans certains systèmes d'obligations indexées, le principal dû pourrait être majoré chaque année en fonction de l'inflation et le pouvoir d'achat réel du montant emprunté initialement serait restitué à l'échéance. Les paiements annuels d'intérêt, ne reflétant alors que le taux d'intérêt réel, seraient nettement moins élevés que ceux enregistrés selon les méthodes actuelles.

[9] On trouvera à l'annexe F un exposé plus détaillé de la méthodologie et des effets de la correction de l'inflation sur le solde du budget fédéral.

[10] Cela serait vrai à condition que l'effet de l'inflation sur le solde des recettes et des dépenses, abstraction faite des paiements nets d'intérêt, soit neutre à long terme.

élevées, que la correction des effets de l'inflation est la plus importante quantitativement. En 1982, le déficit du budget fédéral corrigé de l'inflation était inférieur de presque $7 milliards au déficit observé – une différence égale à près de 2 pour cent du PNB.

La notion de correction de l'inflation est bien distincte du concept de correction des variations conjoncturelles exposé précédemment. La correction des effets de l'inflation est essentiellement une question de mesure, liée au fait bien connu que les méthodes comptables classiques produisent parfois des résultats trompeurs en période d'inflation. La correction des variations conjoncturelles, par contre, vise à répondre à la question beaucoup plus hypothétique de savoir à quel niveau se situerait le solde budgétaire avec une situation économique différente, «plus normale». Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, il est utile de considérer le déficit effectif comme comprenant deux composantes: une composante cyclique ou conjoncturelle et une composante structurelle. Il est également utile d'identifier la sous-composante inflationniste du déficit structurel, lorsqu'on veut juger du niveau approprié de ce dernier.

Grandes questions de politique fiscale

Il y a plusieurs questions importantes à envisager lorsqu'on veut évaluer les répercussions économiques d'un déficit donné. Il faut tenir compte de la situation conjoncturelle ainsi que des distorsions comptables introduites par une inflation rapide. De plus, surtout lorsqu'on envisage la manière dont la politique fiscale devrait évoluer à moyen terme, il est souhaitable d'évaluer le risque que les déficits fédéraux évincent les investisseurs privés du marché des capitaux et la question de savoir s'il existe un problème de déficit structurel au niveau fédéral. Et, s'il y a un risque d'éviction réelle ou appréhendée ou un problème structurel, dans quelle mesure et à quel rythme doit-on réduire le déficit? Ces grandes questions de politique fiscale font l'objet de ce chapitre.

Il est utile, pour commencer, de rappeler le profil projeté des déficits fédéraux[11]. Ce profil est illustré au graphique 7. On prévoit pour 1983 une nouvelle hausse du déficit, qui passerait à $27 milliards, soit 7.0 pour cent du PNB. Le déficit devrait accuser ensuite une baisse continue et appréciable, attribuable tant à l'affermissement de la reprise économique qu'aux mesures budgétaires, qui exercent un effet de «basculement» sur le déficit en l'augmentant dans l'immédiat et en le réduisant plus tard dans la période de planification. Ainsi, le déficit devrait passer à 6.2 pour cent en 1984, 4.6 pour cent en 1985, 3.5 pour cent en 1986 et 3.1 pour cent en 1987.

Le déficit structurel estimatif s'accroît aussi en 1983 pour culminer à environ 3½ pour cent du PNB, selon les projections, l'an prochain[12]. La mise en application des diverses mesures de résorption du déficit annoncées dans le budget contribue ensuite à une baisse du déficit structurel estimatif, qui se stabiliserait aux environs de 2 pour cent du PNB en 1986 et 1987. Le déficit réel demeure sensiblement plus élevé que le déficit structurel, même en 1987 (bien que l'écart soit sensiblement réduit), étant donné l'hypothèse d'une reprise modérée et de la persistance d'une certaine sous-utilisation des capacités jusqu'à la fin de la période.

Le graphique 7 présente aussi l'évolution projetée de la composante inflationniste du déficit. Cette composante, qui est beaucoup plus stable, reste voisine de 1¼ pour cent du PNB pendant toute la période de projection. Cette constance relative de la composante inflationniste projetée s'explique par deux facteurs qui se compensent mutuellement: les déficits importants prévus au cours de la période entraînent une croissance relativement rapide de la dette publique et donc de la partie inflationniste du déficit, tandis que les nouveaux progrès escomptés dans le ralentissement de l'inflation et l'abaissement des taux d'intérêt d'ici cinq ans contribuent à la réduire. Comme le montre le graphique 7, la composante inflationniste représente plus de la moitié du déficit structurel estimatif en 1986-1987.

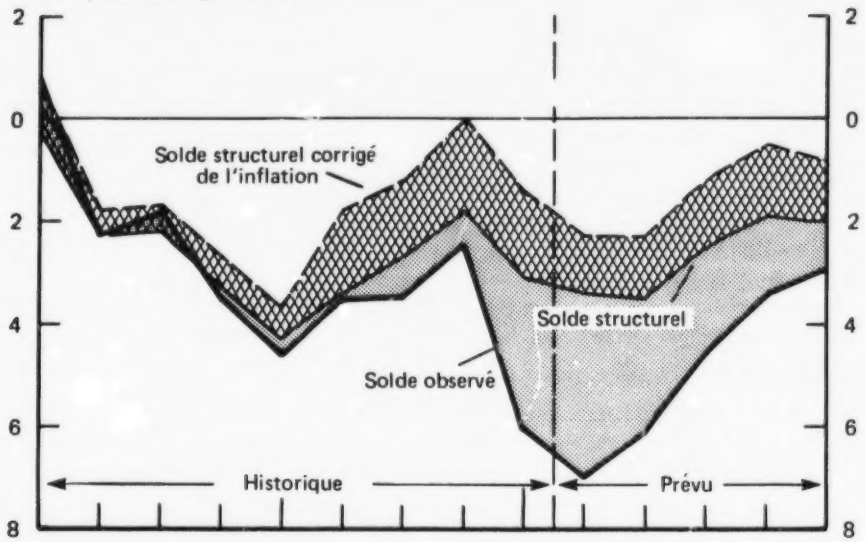
---

(11) Des projections financières plus détaillées sont présentées dans le document budgétaire intitulé *Le plan financier*.

(12) Ces estimations se fondent sur le scénario de production tendancielle basse. Le scénario de production tendancielle élevée produirait, de 1983 à 1987, des déficits structurels qui seraient, en moyenne, d'environ 0.7 point du PNB inférieurs à ceux illustrés au graphique. L'annexe E renferme des renseignements plus détaillés.

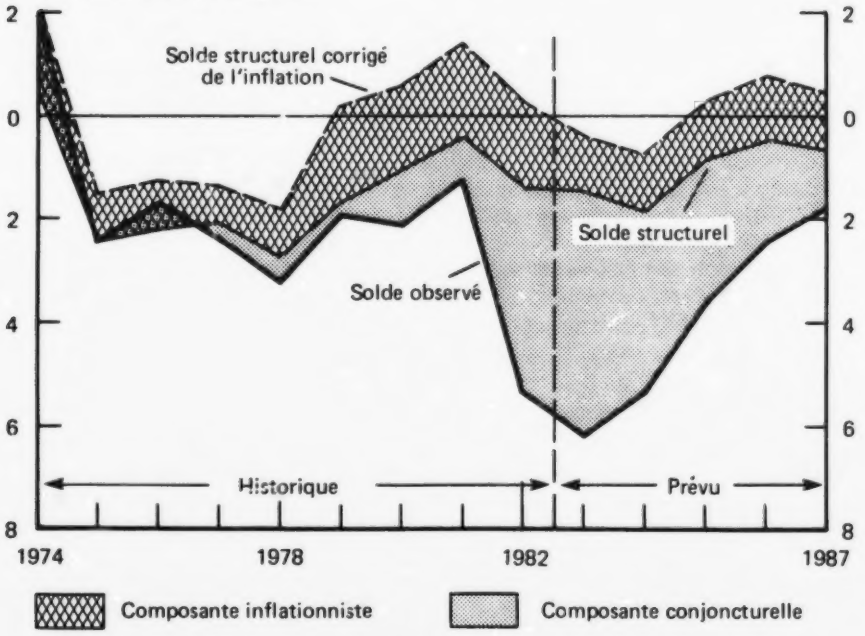
Graphique 7

Soldes budgétaires du gouvernement fédéral
(En pourcentage du PNB)



Graphique 8

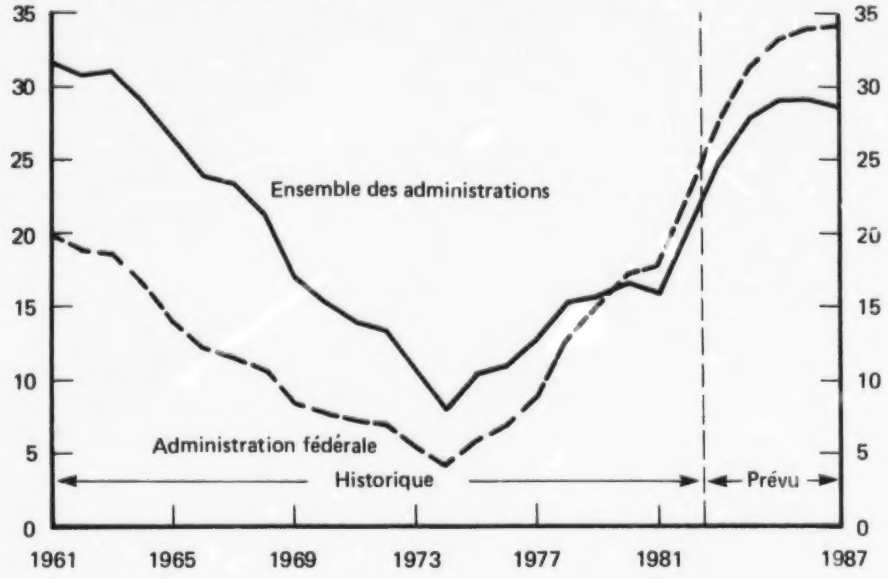
Soldes budgétaires de l'ensemble des administrations
(En pourcentage du PNB)



Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses,* cat. 13-001; *Comptes des flux financiers,* cat. 13-563; et ministère des Finances.

Graphique 9

Passif net des administrations publiques
(En pourcentage du PNB)



Source: Statistique Canada, ***Comptes nationaux des revenus et des dépenses,*** cat. 13-001; ***Comptes des flux financiers,*** cat. 13-563; et ministère des Finances.

L'évolution projetée pour l'ensemble des administrations publiques est illustrée au graphique 8 selon les mêmes principes que pour le déficit fédéral au graphique 7. Étant donné qu'on prévoit une hausse continue du solde budgétaire dans le secteur provincial et que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec continuent d'avoir des recettes supérieures aux versements de prestations au cours des cinq prochaines années, le déficit de l'ensemble des administrations est beaucoup plus faible que celui du gouvernement fédéral. Il n'atteint que 6.2 pour cent du PNB en 1983, contre 7.0 pour cent pour le gouvernement fédéral, et devrait tomber selon les projections à 1.8 pour cent du PNB seulement en 1987. Le graphique 8 révèle de plus que le déficit structurel estimé pour l'ensemble des administrations publiques devrait culminer à moins de 2 pour cent du PNB corrigé, d'après les projections, et tomber à environ 0.5 pour cent en 1986 et 1987.

Enfin, le graphique 9 montre le profil que devraient suivre le passif de l'administration fédérale et celui de l'ensemble des administrations publiques, en proportion du PNB, pour les déficits présentés aux graphiques 7 et 8. On constate que le passif poursuit jusqu'en 1985 la vive hausse, par rapport au PNB, amorcée en 1975 et se stabilise ensuite[13]. Les conséquences d'une augmentation de ce rapport sont difficiles à évaluer, mais un accroissement constant serait un sujet de préoccupation.

Les déficits importants et la hausse de l'endettement public qui viennent d'être évoqués soulèvent des questions sérieuses à propos du financement de la dette. Les

---

[13] Le graphique 2, au début du document, a présenté l'évolution à plus long terme du rapport entre le passif fédéral et le PNB.

marchés financiers au Canada peuvent-ils absorber des déficits de cette ampleur sans que se produisent une forte concurrence pour obtenir les capitaux disponibles, une hausse des taux d'intérêt et une éviction des investissements privés?

Pour répondre à cette question, il faut envisager *l'ensemble* du secteur public et l'offre d'épargne disponible. Comme il a été indiqué, on s'attend à ce que le déficit global des administrations atteigne 6.2 pour cent du PNB cette année et un niveau de peu inférieur seulement en 1984. Il s'agit manifestement de niveaux extrêmement élevés par rapport au passé. Ce sont également des chiffres considérables par rapport à l'offre d'épargne prévue cette année et l'an prochain, même si l'on s'attend au maintien d'un taux élevé d'épargne des particuliers. Le déficit global des administrations publiques, qui ne représentait que 5.9 pour cent de l'épargne intérieure brute du secteur privé en 1981, est passé à 25.3 pour cent en 1982 et devrait s'élever à 27.1 pour cent en 1983.

Ces tendances sont analogues à celles qui ont été observées récemment aux États-Unis, où le rapport déficit/épargne est passé de 5.6 pour cent en 1981 à 21.6 pour cent en 1982 et devrait atteindre, selon les projections, 29.3 pour cent en 1983. La situation des deux pays présente toutefois des différences aussi bien que des points communs. La récession a été plus prononcée au Canada qu'aux États-Unis, de sorte que la composante conjoncturelle du déficit y est plus importante. De plus, l'inflation a été beaucoup plus rapide au Canada en 1981 et en 1982, contribuant ainsi davantage, relativement, aux distorsions introduites par l'inflation dans le déficit canadien. Ces facteurs, à eux seuls, auraient laissé à penser que le rapport déficit/épargne aurait pu être beaucoup plus élevé au Canada, au lieu d'être assez comparable au rapport observé aux États-Unis.

Malgré l'important déficit global des administrations prévu pour cette année et l'an prochain, tant dans l'absolu que par rapport à l'épargne, il semble y avoir relativement peu de risque que les déficits de l'État exercent un effet d'éviction sur les investisseurs privés dans un avenir rapproché. La principale raison en est que les investissements du secteur privé seront probablement très faibles, cette année ainsi que, dans une certaine mesure, l'an prochain. On peut observer une forte sous-utilisation de la capacité de production dans ce secteur et les bilans des sociétés ont besoin d'une période de consolidation, après la chute des bénéfices enregistrée l'an dernier. Il semble y avoir très peu de danger dans l'immédiat que le secteur privé se retrouve en concurrence acharnée avec les administrations publiques pour obtenir les fonds disponibles sur le marché des capitaux.

L'évolution au-delà de 1984 pose davantage un point d'interrogation. Si la reprise se révèle plus vigoureuse que beaucoup le prévoient actuellement ou que les progrès dans la réduction des déficits du secteur public sont insuffisants, il y aura un risque bien réel qu'un effet d'éviction commence à se manifester vers le milieu de la décennie. C'est pour cette raison que le gouvernement a décidé dans ce budget de prendre des mesures qui diminueront le déficit à moyen terme. On ne peut être assuré que les mesures déjà adoptées seront suffisantes, de sorte qu'il faudra suivre la situation de très près.

La question de savoir s'il existe au Canada un «problème» de déficit structurel ne se prête pas à une réponse simple du genre «oui» ou «non». Il est cependant clair que le déficit structurel approprié au niveau fédéral doit dépendre d'un certain nombre de facteurs différents, notamment:

- les soldes budgétaires des autres administrations publiques au Canada;
- les propensions à épargner et à investir et les attentes du secteur privé;
- l'ampleur de la dette fédérale et les effets de l'inflation sur celle-ci; et,
- le niveau des dépenses publiques.

Tous ces facteurs pourraient être des raisons suffisantes pour que des déficits fédéraux équilibrés ne soient pas appropriés, même en moyen terme. Les dépenses des autres administrations publiques sont importantes puisque c'est l'ensemble des emprunts des administrations, et non uniquement le solde fédéral, qui influe sur la quantité des capitaux disponibles pour le secteur privé. Cependant, même si l'on a observé un équilibre au niveau de l'ensemble des administrations, rien ne garantirait que les dépenses privées sont suffisantes pour maintenir un niveau de production permettant un emploi élevé, même en moyen terme. Par exemple, quand les consommateurs et les hommes d'affaires font preuve d'une grande prudence au Canada et qu'ils épargnent à un taux élevé et investissent peu, un déficit structurel de l'État peut jouer un rôle utile en contribuant à maintenir la demande globale et l'emploi à un niveau raisonnable. L'ampleur de la composante inflationniste du déficit est importante, car elle a des conséquences pour l'effet exercé par le déficit sur la demande globale et les marchés financiers. Par conséquent, en s'efforçant d'équilibrer le budget en moyen terme, on pourrait avoir une orientation fiscale trop restrictive ou trop expansionniste, selon le contexte et l'ampleur de la composante inflationniste du déficit. Des déficits structurels peuvent être justifiés aussi quand les dépenses publiques comprennent une proportion appréciable d'investissements et qu'on désire étaler le coût de ces derniers sur les générations futures autant que présentes. L'appréciation du solde structurel qui convient est manifestement très difficile.

Cependant, le gouvernement, voulant se prémunir contre un éventuel problème de déficit structurel, a pris des mesures appréciables à cet égard. Sans les mesures de réduction du déficit annoncées dans le budget, la courbe projetée du déficit aurait été nettement plus élevée. De nouvelles réductions pourraient encore être nécessaires, mais il faudra faire preuve d'une grande prudence en ce qui concerne tant le rythme des diminutions éventuelles que la façon dont on y procédera.

Des incertitudes considérables entourent les résultats de l'économie au cours des prochaines années; il faudra donc concilier l'objectif d'une réduction du déficit et celui d'un soutien constant de la croissance économique. Il faudra également étudier les moyens permettant de mieux équilibrer les structures fiscales du gouvernement fédéral et des administrations provinciales. La situation actuelle, dans laquelle le gouvernement fédéral et certaines provinces accusent des déficits budgétaires considérables tandis que les autres provinces ont un budget équilibré ou un excédent, soulève des questions complexes pour les finances publiques au Canada et, en vérité, pour la nature de la Confédération.

Conclusions

Le but de ce document était de remettre en perspective les déficits observés et projetés du gouvernement fédéral. La conclusion la plus générale qui se dégage de l'analyse est que les déficits fédéraux ne doivent pas être envisagés sur un seul plan. On n'entend pas souvent dire actuellement que le déficit fédéral devrait être équilibré chaque année. On estime plus couramment que le budget devrait être équilibré, après une prise en compte appropriée des effets exercés par la situation conjoncturelle sur les recettes et les dépenses. Cependant, un déficit structurel du gouvernement fédéral n'est pas *nécessairement* impropre; il doit être évalué dans le contexte des mouvements d'épargne et d'investissement ailleurs dans l'économie – notamment au niveau des autres administrations publiques – des effets de l'inflation sur les déficits observés, de l'incidence d'une hausse éventuelle de la dette réelle due au financement du déficit observé et du niveau des investissements publics.

Le déficit fédéral devrait diminuer sensiblement au cours de la période de projection, tout en demeurant relativement élevé. Étant donné les perspectives économiques sur lesquelles reposent ces projections, une diminution plus poussée du déficit ferait probablement dans l'ensemble plus de mal que de bien. Ces perspectives économiques sont cependant entourées d'incertitude considérable. Une évolution différente de l'économie obligera à apporter des rajustements au plan financier: une croissance plus lente que prévue pourrait signifier une diminution moins rapide des déficits réels et structurels, tandis qu'une reprise plus vigoureuse pourrait signifier que le déficit tendra à diminuer automatiquement de manière un peu plus rapide au cours de la période de projection et qu'un renforcement de cette tendance par de nouvelles mesures discrétionnaires pourrait être souhaitable. De toute façon, le déficit sera abaissé par rapport à son niveau actuel à mesure que l'économie se redressera.

Annexes

Annexe A

Les systèmes comptables de l'administration publique

Dans le texte principal, toutes les références au déficit se rapportent aux Comptes nationaux, contrairement au discours du budget qui met l'accent sur la mesure du déficit présentée dans les Comptes publics. La raison principale de l'utilisation du déficit selon les Comptes nationaux est la possibilité d'effectuer des comparaisons entre les divers paliers de gouvernement à l'intérieur du pays. L'annexe D présente toutefois l'évolution passée du déficit fédéral sur la base des Comptes publics. Cette annexe contient également une analyse des dépenses fédérales par fonctions telles que définies dans le Système de gestion financière.

Chacun de ces systèmes comptables mentionnés précédemment présente des caractéristiques particulières et peut donc s'avérer plus apte à répondre à un type particulier de question. Mentionnons toutefois que ces trois systèmes comptables, bien qu'étant très différents au niveau des définitions, ne le sont pas complètement au niveau des données servant à leur construction. Les Comptes nationaux et le Système de gestion financière sont établis en grande partie à partir des données des Comptes publics.

Cette annexe décrit brièvement chacun des trois systèmes comptables et montre comment les recettes et les dépenses du gouvernement selon les Comptes nationaux et le Système de gestion financière peuvent être rapprochés des postes correspondants des Comptes publics. Cette annexe fait également une revue de l'évolution du déficit fédéral tel que mesuré par chacun des trois cadres comptables.

1. Les Comptes publics

L'objet principal des Comptes publics est de répondre aux exigences du gouvernement et plus particulièrement d'assurer le contrôle parlementaire des deniers publics. Les principes comptables qui y sont appliqués sont fort différents de ceux de l'entreprise privée. Cela découle simplement du fait que les objectifs sont différents, l'entreprise privée étant axée sur le profit tandis que l'État ne l'est pas. Ainsi, mis à part le cas où le gouvernement entreprend des opérations commerciales ou quasi-commerciales par l'intermédiaire des sociétés de la Couronne, ses systèmes comptables ne sont pas nécessairement conformes aux principes comptables généralement admis et appliqués dans le secteur privé.

A la base du système des Comptes publics se trouve le Fonds du revenu consolidé (FRC). Celui-ci se définit comme l'ensemble de tous les deniers publics qui sont en dépôt au crédit du Receveur Général[1]. Ainsi, tous les fonds reçus au nom de l'État doivent être déposés dans le FRC et les dépenses de ces fonds doivent faire l'objet

---

[1] Le Fonds du revenu consolidé constitue en quelque sorte le compte en banque du gouvernement fédéral.

d'une affectation par le Parlement. Certaines sociétés de la Couronne ayant leurs propres comptes bancaires fonctionnent, pour des raisons administratives et pratiques, à l'intérieur du FRC, mais leurs comptes ne sont pas consolidés avec ceux du gouvernement. Les seules opérations de ces sociétés figurant dans les Comptes publics sont celles qui ont lieu entre celles-ci et le gouvernement. Ainsi, lorsqu'une société de la Couronne obtient un don ou une subvention, l'opération figure dans la comptabilité de l'État comme dépense budgétaire. Un prêt à une société de la Couronne est comptabilisé comme opération non budgétaire.

Le principe du FRC mettant l'accent sur les flux de liquidités, il est logique que les Comptes publics soient généralement tenus selon les principes de la comptabilité de caisse. Cependant, le respect rigoureux de ces principes limiterait l'utilité de l'information fournie par les Comptes publics, de sorte que certaines exceptions y ont été introduites. Du côté des recettes budgétaires, les fonds en transit[2] à la fin de l'exercice (celui-ci allant du 1er avril au 31 mars) sont comptabilisés comme recettes de l'exercice échu. Au niveau des dépenses budgétaires, les dérogations à la comptabilité de caisse sont plus nombreuses. Par exemple, les frais relatifs à la dette publique et les paiements d'indemnisation pétrolière sont comptabilisés selon le principe de l'exercice.

Le tableau A-1 présente à un niveau agrégé les principales catégories de recettes et de dépenses budgétaires des Comptes publics. Les recettes budgétaires se subdivisent en deux catégories principales, les recettes fiscales et les recettes non fiscales. Les recettes fiscales comprennent principalement les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés ainsi que les taxes d'accise. Les recettes non fiscales comprennent principalement les revenus de placements. Les dépenses budgétaires sont les débours qui ne donnent pas lieu à la constitution d'avoirs financiers; elles comprennent les achats de biens et services, les transferts aux particuliers ou aux autres administrations publiques ainsi que les achats d'immobilisations telles que les édifices et autres biens immobiliers.

Le *solde des recettes et des dépenses budgétaires* constitue la mesure la plus étroite du solde des opérations gouvernementales. Pour avoir une image plus complète des besoins financiers de l'État, il faut tenir compte des *opérations non budgétaires*. Celles-ci se composent des *prêts, apports en capital et avances*, des *comptes pour fins déterminées* et des *autres opérations*. Les prêts, apports en capital et avances sont constitués en grande partie de prêts consentis aux sociétés de la Couronne qui agissent comme institutions de crédit. Les comptes pour fins déterminées correspondent principalement aux comptes d'assurance-chômage et de pensions de retraite des employés fédéraux et au compte des accords de perception fiscale avec les provinces. Enfin, les autres opérations comprennent principalement des comptes d'intérêt, notamment les intérêts échus, les intérêts courus et les provisions pour l'intérêt composé sur les Obligations d'épargne du Canada; les comptes «de fin d'année» (par exemple les comptes fournisseurs) peuvent être importants aussi pour expliquer les variations d'une année à l'autre. La somme des dépenses budgétaires et des prêts, apports en capital et avances est communément appelée total des dépenses. Cet agrégat constitue depuis 1975 la variable principale sur laquelle le gouvernement fait porter ses efforts pour contrôler la croissance de ses dépenses.

---

[2] Les deniers publics reçus par les fonctionnaires publics avant la clôture des comptes au 31 mars mais versés à la Banque du Canada, au crédit du Receveur général, seulement après cette date.

La somme du solde des opérations budgétaires et du total des opérations non budgétaires correspond *aux besoins financiers, opérations de change exclues*. Il s'agit d'une mesure du déficit (excédent) plus complète que le simple solde des opérations budgétaires. Elle donne une idée des besoins d'emprunt de l'État.

Tableau A-1

Présentation des Comptes publics — État sommaire des opérations

		1980-1981	1981-1982
		(en millions de $)	
1.	Opérations budgétaires		
	A. Recettes		
	— Fiscales	40,650	47,955
	— Autres	4,748	6,113
	Total	45,398	54,068
	B. Dépenses	– 58,066	67,674
2.	Solde des opérations budgétaires	– 12,668	– 13,606
3.	Opérations non budgétaires		
	A. Prêts, apports en capital et avances	– 493	– 1,239
	B. Comptes pour fins déterminées		
	— Régime de pensions du Canada	173	170
	— Pensions de retraite	2,308	3,014
	— Assurance-chômage	– 683	– 15
	— Rentes sur l'État	– 15	21
	— Canadianisation	–	76
	— Accords de perception fiscale avec les provinces	727	– 55
	— Autres	29	49
	Sous-total	2,781	4,345
	C. Autres opérations	263	2,169
	D. Ressource nette (3.A + 3.B + 3.C)	2,551	5,275
	Besoins financiers (opérations de change exclues)	– 10,117	– 8,331
	Total des dépenses (1.B + 3.A)	58,589	68,913

Source: Comptes publics, Gouvernement du Canada.

2.1 Les comptes nationaux

Si l'objectif des Comptes publics est de fournir au Parlement un moyen de contrôle financier sur les opérations de l'État et de ses organismes, celui de la comptabilité nationale est la mesure de l'activité économique courante. Les Comptes nationaux visent, entre autres choses, à mesurer l'interaction existant entre le secteur public et les autres secteurs de l'économie. Ils peuvent fournir des renseignements pour l'exercice et pour l'année civile. Cela est particulièrement utile si l'objectif est de faire des comparaisons avec d'autres statistiques économiques qui sont le plus souvent établies dans le cadre de l'année civile.

Plusieurs caractéristiques de la mesure des opérations gouvernementales selon le système des Comptes nationaux méritent d'être soulignées. Premièrement, les diverses opérations sont généralement enregistrées en comptabilité d'exercice, c'est-à-dire quand elles sont engagées et non lorsque les fonds sont déboursés ou reçus. Cela peut entraîner dans certains cas des différences substantielles par rapport aux Comptes publics. Par exemple, dans le cas de l'impôt des sociétés, plusieurs mois peuvent s'écouler entre le moment où l'impôt est payé et celui où les bénéfices imposés ont été réalisés.

Seules les opérations qui ont rapport à la production courante sont prises en considération dans les Comptes nationaux. Les opérations financières (emprunts et prêts) qui entraînent simplement un changement de la dette d'un secteur par rapport à un autre ne sont pas prises en compte.

Les Comptes nationaux font la distinction entre les dépenses en immobilisations ou en capital (investissements) et les autres catégories d'opérations. Aussi retrouve-t-on dans les recettes et les dépenses des Comptes nationaux un poste de provisions pour consommation de capital représentant la dépréciation des actifs physiques de l'État. Ces provisions sont établies en fonction de la valeur de remplacement.

Dans les Comptes nationaux, les bénéfices remis, diminués des pertes des sociétés de l'État, sont portés aux recettes de celui-ci. Dans les Comptes publics par contre, les bénéfices transférés à l'État sont comptabilisés comme des recettes et les pertes comme des dépenses.

Les méthodes et concepts utilisés dans les Comptes nationaux sont fondés sur ceux de l'O.N.U., ce qui suppose une grande uniformité d'un pays à l'autre. Cela permet d'effectuer des comparaisons internationales à partir des données des Comptes nationaux. Les données des Comptes nationaux sont également utiles pour effectuer des comparaisons des revenus, dépenses et déficits pour les divers paliers d'administration du pays, les Comptes publics ne permettant pas une telle comparaison.

2.2 Rapprochement des Comptes nationaux et des Comptes publics

Il est assez facile, en gardant à l'esprit les caractéristiques propres aux Comptes publics et aux Comptes nationaux, d'effectuer le rapprochement entre ces deux systèmes. Le tableau A-2 en présente les principales étapes.

En partant des recettes des Comptes publics, il faut, pour obtenir les recettes des Comptes nationaux, effectuer les rajustements suivants. Il faut d'abord ajouter les déficits des entreprises commerciales de l'État. Ceux-ci sont considérés comme une dépense dans les Comptes publics tandis que dans les Comptes nationaux ils sont déduits des résultats des entreprises bénéficiaires. Également, les Comptes nationaux utilisant la comptabilité d'exercice, l'excédent des sommes dues sur les sommes perçues au titre des divers impôts et taxes doit être ajouté. Ce rajustement est effectué pour l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe sur les recettes pétrolières et gazières, la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires, la taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz et le prélèvement à l'exportation du pétrole. Dans les Comptes publics, les recettes des fonds de pension et de sécurité sociale de l'État représentent des opérations non budgétaires alors que dans les Comptes nationaux elles sont comptabilisées dans les recettes, à l'exception du Régime de pensions du

Tableau A-2

Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1980-1981	1981-1982
Recettes	(en millions de $)	
Recettes budgétaires—Comptes publics	45,398	54,068
Moins:		
Déficit des entreprises commerciales du gouvernement[1]	– 1,124	– 1,485
Plus:		
Impôt sur le revenu des sociétés[2] — Excédent des sommes courues sur les sommes perçues	449	– 1,201
Rentrées des fonds de pensions et de sécurité sociale du gouvernement	6,599	8,762
Provisions pour consommation de capital	831	956
Redressements liés au secteur de l'énergie		
Prélèvement d'indemnisation pétrolière[3]	1,459	3,854
Prélèvement de canadianisation	—	871
Redevances d'exportation sur le pétrole (paiements aux provinces)	—	445
Excédent des sommes courues sur les sommes perçues	24	– 97
Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz—Excédent des sommes courues sur les sommes perçues	—	78
Redressements divers	– 350	– 1,092
Total des recettes—Comptes nationaux	52,286	65,139
Dépenses	(en millions de $)	
Dépenses budgétaires — Comptes publics	58,066	67,674
Moins:		
Transferts budgétaires aux fonds[4] et organismes[4]	– 1,737[5]	– 2,789
Déficits des entreprises commerciales du gouvernement[1]	– 1,124	– 1,485
Plus:		
Dépenses des fonds et organismes	1,399	1,571
Débours des fonds de pensions et de sécurité sociale du gouvernement	5,852	7,026
Paiements d'indemnisation pétrolière	900	3,825
Provisions pour consommation de capital	831	956
Redressements divers	– 1,326[5]	– 1,705
Total des dépenses — Comptes nationaux	62,861	75,073

(1) Y compris la Société canadienne des postes.

(2) Y compris la taxe sur les recettes pétrolières et gazières et la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires.

(3) Non compris le prélèvement spécial d'indemnisation pétrolière.

(4) Y compris les transferts au compte d'assurance-chômage et le programme de stabilisation des grains dans l'Ouest.

(5) Ces montants comprennent des redressements s'élevant à $675 millions, au titre des radiations de prêts qui ont été réparties dans les exercices précédents au compte de la provision générale plutôt qu'entre les fonds et organismes spécifiques.

Canada qui constitue un secteur à lui seul. Il faut donc les ajouter aux recettes budgétaires. Les provisions pour consommation de capital doivent également être ajoutées, puisqu'elles ne sont pas des recettes budgétaires.

D'autres corrections doivent être apportées au titre des recettes déclarées en chiffres nets plutôt que bruts et du traitement des sommes apparaissant dans certains fonds. Dans les Comptes publics, les recettes d'indemnisation pétrolière sont calculées sur une base nette (on déduit immédiatement les prestations d'indemnisation versées). Les Comptes nationaux comptabilisant séparément les recettes et les dépenses brutes, l'excédent des recettes d'indemnisation des Comptes nationaux sur les montants apparaissant dans les Comptes publics doit être ajouté. La taxe de canadianisation fait partie d'un compte pour fins déterminées. Dans la comptabilité nationale, son produit est comptabilisé comme les autres recettes. De plus, la part du prélèvement à l'exportation du pétrole qui est due aux provinces doit être ajoutée. Dans les Comptes publics, cette part est comprise dans un compte de dépôt et de fiducie (compte pour fins déterminées) et ne constitue donc pas un revenu.

Enfin, certains autres rajustements doivent être apportés aux recettes. Ils ont trait notamment au produit de la vente d'immobilisations existantes (inclus dans les Comptes publics mais exclu des Comptes nationaux), aux éléments de recettes budgétaires compensés par des dépenses budgétaires, aux éléments imputés ainsi qu'au redressement des recettes de la période complémentaire.

Au niveau des dépenses, plusieurs des rajustements sont le corollaire des redressements apportés aux recettes. La définition du gouvernement ou de l'État dans les Comptes nationaux incluant un certain nombre de fonds et organismes (tous les fonds sauf le Régime de pensions du Canada), les transferts budgétaires vers les fonds et organismes, déjà inscrits aux dépenses dans les Comptes publics, doivent donc être déduits pour éviter une double comptabilisation. Également, les déficits des entreprises de l'État doivent être déduits car, comme il a été vu précédemment, ils sont compris dans les dépenses budgétaires. Les dépenses des fonds et organismes et les débours des fonds de pensions et de sécurité sociale de l'État étant considérés comme des dépenses de l'État, ils doivent être ajoutés aux dépenses budgétaires. Dans les Comptes publics, ces dépenses sont des opérations non budgétaires. Pour ce qui est des paiements d'indemnisation pétrolière, les Comptes nationaux comptabilisent les paiements bruts et les Comptes publics les versements nets. Le redressement représente donc l'écart entre les deux. Également, pour les mêmes raisons que précédemment dans le cas des recettes, les provisions pour consommation de capital doivent être ajoutées aux dépenses.

Enfin, un certain nombre de rajustements divers sont apportés pour tenir compte de différences conceptuelles. Ils ont trait par exemple aux réserves et aux radiations, aux provisions pour réévaluation, aux achats d'immobilisations existantes et aux éléments de recettes budgétaires portés en déduction des dépenses budgétaires.

Le système des Comptes nationaux est sensiblement différent de celui des Comptes publics; les Comptes nationaux sont plus utiles pour comparer les activités de l'État avec celles d'autres secteurs de l'économie ou d'entités semblables dans d'autres pays.

3.1 Le Système de gestion financière

La ventilation par fonction des dépenses de l'État est l'aspect du système de gestion financière qui présente le plus d'intérêt aux fins de ce document. Les Comptes publics fédéraux présentent certes une décomposition des dépenses par fonction. Mais un aspect important de la ventilation par fonction du Système de gestion financière est qu'elle dépasse le cadre établi par la structure des ministères et même les divisions à l'intérieur de ces derniers, pour couvrir un univers gouvernemental beaucoup plus large. En effet, la décomposition des dépenses tient compte non seulement des divers ministères mais aussi de certaines entreprises publiques, des établissements appartenant à ces entreprises publiques, des divers régimes universels d'assurance sociale et des caisses de retraite des fonctionnaires gérées par les administrations publiques. Cela conduit à des résultats assez différents de ceux de la classification fonctionnelle des dépenses qu'on trouve dans les Comptes publics.

A un niveau très général, trois aspects du Système de gestion financière doivent être soulignés. Premièrement, les dépenses et les recettes sont mesurées sur une base brute. Deuxièmement, le système fonctionne selon une comptabilité de caisse tandis que l'univers couvert se rapproche plus de celui des Comptes nationaux que de celui des Comptes publics. Il s'agit dans une certaine mesure d'un système à mi-chemin entre les deux autres comptabilités. Troisièmement, les recettes et les dépenses selon le Système de gestion financière incluent les recettes et les dépenses des fonds spéciaux, qui font partie des opérations non budgétaires dans les Comptes publics, ainsi que les autres fonds et agences.

3.2 Rapprochement des recettes et dépenses du Système de gestion financière avec les opérations budgétaires des Comptes publics fédéraux[3]

Le tableau A-3 montre comment passer du Système de gestion financière aux recettes et aux dépenses budgétaires des Comptes publics. Le rapprochement, relativement simple, peut être expliqué en parallèle pour les recettes et les dépenses. D'une part, pour tenir compte de l'inclusion des fonds spéciaux et agences dans le Système de gestion financière, il faut ajouter respectivement leurs recettes et leurs dépenses. Pour ramener les dépenses et les recettes à des chiffres bruts, il faut ajouter les recettes directement déduites des dépenses et les dépenses directement déduites des recettes dans les Comptes publics. Enfin, pour éviter un double comptage, il faut soustraire les recettes provenant d'un autre fonds spécial. (Une bonne part de ces transferts entre fonds est constituée par les paiements de l'Office de stabilisation des prix agricoles à la Commission canadienne du lait.) De plus, il faut soustraire les recettes des fonds spéciaux prises sur les dépenses budgétaires — par exemple les transferts budgétaires au compte d'assurance-chômage.

Ces modifications donnent les recettes et les dépenses générales brutes. Le solde de ces opérations, selon le Système de gestion financière, fournit une autre mesure du déficit (de l'excédent) de l'État. La principale utilité de cette mesure est de présenter sur une base comparable le résultat des opérations financières des divers paliers de gouvernement. Il s'agit aussi d'un outil utile si l'on veut effectuer une analyse des dépenses par fonction. Une des faiblesses de ce système est que les données ne sont publiées qu'environ un an après la parution des Comptes publics.

---

[3] Les rajustements décrits s'appliquent plus particulièrement au gouvernement fédéral. Ils seraient différents dans le cas d'un rapprochement avec les Comptes publics des provinces.

Tableau A-3

Rapprochement du Système de gestion financière et des Comptes publics fédéraux[1]

	1980-81
Recettes	(millions de $)
Recettes budgétaires inscrites au Comptes publics	46,507
Plus:	
Recettes des fonds spéciaux	17,666
Recettes directement déduites des dépenses dans les Comptes publics	2,972
Dépenses directement déduites des recettes dans les Comptes publics	1,626
Moins:	
Montants destinés à ramener les entreprises publiques sur une base nette	7
Recettes budgétaires provenant d'un autre fond spécial	2,116
Recette des fonds spéciaux provenant des dépenses budgétaires	8,294
Recettes générales brutes	58,361
Dépenses	
Dépenses budgétaires inscrites aux Comptes publics	62,378
Plus:	
Dépenses des fonds spéciaux	11,314
Dépenses directement déduites des recettes dans les Comptes publics	1,626
Recettes directement déduites des dépenses dans les Comptes publics	2,972
Moins:	
Montant destiné à ramener les entreprises publiques à une base nette	7
Dépenses des fonds spéciaux qui participent à la formation des recettes budgétaires	2,116
Dépenses budgétaires qui participent à la formation des recettes des fonds spéciaux	8,294
Dépenses générales brutes	67,880
Solde selon le Système de gestion financière	9,519

[1] Rapprochement selon les chiffres apparaissant aux Comptes publics de 1981.

4. Synthèse des recettes, dépenses et soldes budgétaires selon les divers systèmes comptables

L'objet principal du texte étant l'analyse des soldes gouvernementaux, il convient de signaler les principaux facteurs entraînant des différences entre les soldes calculés selon les divers systèmes comptables. Le tableau A-4 présente les recettes, les dépenses et les soldes du gouvernement fédéral selon chacun des systèmes comptables qui viennent d'être décrits. En examinant les divers postes, il faut se rappeler qu'il s'agit de chiffres calculés d'après des concepts et des univers différents.

Les besoins financiers, opérations de change exclues (Comptes publics), diffèrent du solde des opérations budgétaires en raison de l'inclusion des opérations non budgétaires. Le solde des Comptes nationaux diffère des besoins financiers principalement en raison de l'exclusion des opérations en capital financier et de la différence entre les comptabilités de caisse et d'exercice. Le solde calculé selon le Système de gestion financière diffère du solde des Comptes nationaux principalement en raison de l'utilisation de la comptabilité de caisse au lieu de la comptabilité d'exercice, d'un univers comptable plus vaste et d'un traitement différent des achats et des ventes d'actifs. Ces dernières opérations sont exclues des Comptes nationaux mais enregistrées dans le Système de gestion financière.

Sur la période 1973-1982, les besoins financiers apparaissant aux Comptes publics ont été supérieurs au déficit des Comptes nationaux, sauf pour les années 1978 et 1982. Durant cette période les prêts, apports en capital et avances ont entraîné une demande nette de fonds par le gouvernement, tandis que la différence entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice se traduisait généralement par un apport de fonds. Cet apport a été particulièrement important en 1976, 1978 et 1982. Sur la même période, le déficit selon le Système de gestion financière a toujours été inférieur à celui des Comptes nationaux. Cela provient entre autres choses de l'inclusion du Régime de pensions du Canada dans l'univers du Système de gestion financière. Sur la période considérée, ce Régime a enregistré un excédent, ce qui a diminué le déficit.

Tableau A-4

Recettes, dépenses et soldes du gouvernement fédéral selon les divers systèmes comptables[1]

	Comptes publics					Comptes nationaux			Gestion financière		
	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Solde budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers[2]	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
	(en millions de dollars)										
1972-1973	18.4	19.4	– 1.0	– 0.3	– 1.3	20.6	20.1	– 0.2	21.4	20.9	0.5
1973-1974	21.3	22.7	– 1.4	0.0	– 1.4	24.0	23.8	0.2	25.1	24.3	0.8
1974-1975	27.6	29.3	– 1.7	– 0.4	– 2.1	30.8	30.8	0.0	32.2	30.9	1.3
1975-1976	29.5	35.0	– 5.5	0.7	– 4.8	32.6	36.6	– 3.9	34.7	36.3	– 2.1
1976-1977	32.0	38.2	– 6.2	0.7	– 5.5	36.1	40.3	– 4.2	38.5	41.2	– 2.7
1977-1978	32.1	42.4	– 10.3	1.9	– 8.4	36.2	45.6	– 9.4	39.1	46.0	– 6.9
1978-1979	34.3	46.5	– 12.2	1.1	– 11.1	39.8	49.5	– 9.6	42.6	50.6	– 8.0
1979-1980	38.9	50.4	– 11.5	1.1	– 10.4	45.3	54.6	– 9.3	49.7	57.2	– 7.5
1980-1981	45.4	58.1	– 12.7	2.6	– 10.1	53.2	62.9	– 9.7	58.4	67.9	– 9.5
1981-1982	54.1	67.7	– 13.6	5.2	– 8.3	65.2	75.1	– 9.9	72.5	78.8	– 6.3

[1] Exercices financiers.
[2] Opérations de change non comprises.
Sources: Comptes publics du Canada; Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº cat. 13-001, et *Finances de l'administration publique fédérale*, nº cat. 68-211.

Annexe B

Soldes budgétaires par administration

Cette annexe compare brièvement l'évolution des soldes budgétaires par administration. Le tableau B-1 présente les soldes budgétaires selon les Comptes nationaux du gouvernement fédéral, du secteur provincial-local-hospitalier (PLH), des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC/RRQ) et de l'ensemble du secteur public. Ces dernières années, le déficit global des administrations a généralement été le résultat de déficits importants au niveau fédéral, de faibles excédents pour l'ensemble du secteur PLH et d'excédents un peu plus marqués du RPC/RRQ. En 1981, le secteur public a accusé un déficit d'ensemble de $4.0 milliards, représentant 1.2 pour cent du PNB. Ce solde se composait d'un déficit fédéral de $8.0 milliards (2.4 pour cent du PNB), d'un excédent de $0.7 milliard du secteur PLH (0.2 pour cent du PNB) et d'un excédent de $3.2 milliards des régimes de pensions (1.0 pour cent du PNB). Ainsi qu'indiqué au tableau B-2, l'excédent du secteur PLH reflétait un excédent global de $3.9 milliards dans les trois provinces les plus à l'ouest (4.2 pour cent du PIB de ces provinces) et un déficit de $3.2 milliards des sept autres provinces (1.5 pour cent de leur PIB). Les excédents enregistrés par le secteur PLH de 1977 à 1981 ont contrasté avec l'évolution observée depuis les années 50; la hausse des recettes provenant du pétrole brut et du gaz naturel y a largement contribué.

En 1982, le déficit fédéral d'après les Comptes nationaux a marqué une vive hausse pour atteindre $21.1 milliards, soit 6.0 pour cent du PNB. Le solde global du secteur PLH est devenu déficitaire — pour la première fois depuis 1976 — le déficit étant estimé à $1.3 milliard ou 0.4 pour cent du PNB. Ce renversement a été dû à une baisse de l'excédent global des trois provinces les plus à l'ouest, combinée à une hausse du déficit des sept autres provinces. Le déficit global du secteur public s'est élevé en 1982 à $18.6 milliards, soit 5.3 pour cent du PNB.

Selon certaines perspectives, la persistance de petits excédents ou déficits au niveau des PLH et de déficits plus importants au niveau fédéral laisse entrevoir un déséquilibre fiscal dans l'ensemble du secteur public. En outre, il existe certains déséquilibres dans le seul secteur PLH, les sept provinces les plus à l'est enregistrant des déficits au cours des années 70 et le début des années 80 qui ont été compensés par des excédents enregistrés dans les trois provinces de l'ouest.

Tableau B-1

Soldes budgétaires au Canada par sous-secteur d'administration 1971-1982

	Gouvernement fédéral		Gouvernements provinciaux et locaux (hôpitaux compris)		RPC/RRQ		Ensemble des administrations	
	Milliards de $	Pour cent du PNB	Milliards de $	Pour cent du PNB	Milliards de $	Pour cent du PNB	Milliards de $	Pour cent du PNB
1971	−0.1	−0.2	−1.0	−1.1	1.3	1.4	0.1	0.1
1972	−0.6	−0.5	−0.7	−0.7	1.4	1.3	0.1	0.1
1973	0.4	0.3	−0.6	−0.5	1.5	1.2	1.3	1.0
1974	1.1	0.8	−0.1	−0.1	1.8	1.2	2.8	1.9
1975	−3.8	−2.3	−2.2	−1.4	2.0	1.2	−4.0	−2.5
1976	−3.4	−1.8	−2.0	−1.1	2.2	1.1	−3.2	−1.7
1977	−7.3	−3.5	0.1	0.0	2.2	1.1	−5.0	−2.4
1978	−10.7	−4.6	0.8	0.3	2.4	1.0	−7.4	−3.2
1979	−9.3	−3.5	1.6	0.6	2.7	1.0	−5.0	−1.9
1980	−10.2	−3.5	1.0	0.3	3.0	1.0	−6.2	−2.1
1981	−8.0	−2.4	0.7	0.2	3.2	1.0	−4.0	−1.2
1982	−21.1	−6.0	−1.3	−0.4	3.8	1.1	−18.6	5.3

Note: Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments ne correspondra pas au total.
Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº cat. 13-001.

Tableau B-2

Gouvernements provinciaux et locaux (hôpitaux compris)

	3 provinces à l'ouest		7 provinces à l'est	
	Milliards de $	Pour cent du PNB	Milliards de $	Pour cent du PNB
1971	—	—	– 1.0	– 1.6
1972	—	—	– 0.7	– 1.0
1973	0.3	1.1	– 0.9	– 1.1
1974	0.8	2.3	– 0.9	– 0.9
1975	0.8	2.0	– 3.0	– 2.8
1976	0.9	2.0	– 2.9	– 2.3
1977	1.9	3.6	– 1.8	– 1.3
1978	2.0	3.3	– 1.2	– 0.8
1979	2.8	3.9	– 1.2	– 0.7
1980	4.0	4.9	– 3.0	– 1.6
1981	3.9	4.2	– 3.2	– 1.5
1982	3.0	3.1	– 4.3	– 1.9

Sources: Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux*, nº cat. 13-213, et ministère des Finances pour données de 1982.

Annexe C

Comparaisons internationales

Il ressort du tableau C-1 que la persistance de déficits budgétaires importants depuis le milieu des années 70 n'est pas particulière au Canada. En 1980, dernière année pour laquelle on dispose des données complètes qui soient comparables pour les principaux pays de l'OCDE, le déficit du gouvernement fédéral canadien, exprimé en proportion du PNB, était plus faible que le déficit des administrations centrales en Italie et au Japon, mais plus élevé qu'en France, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

La comparaison des soldes budgétaires des administrations centrales dans les pays de l'OCDE n'est cependant pas très significative en raison d'une répartition très différente des responsabilités financières entre paliers de gouvernement selon les pays. Pour l'ensemble des administrations publiques, les déficits exprimés en proportion du PNB ont été publiés par l'OCDE dans ses *Perspectives économiques* de décembre 1982. Le tableau C-1 montre que la plupart des grands pays de l'OCDE ont accusé des déficits de l'ordre de 2 à 5 pour cent du PNB pendant les périodes où le fléchissement cyclique a été le plus prononcé, vers le milieu des années 70. Le déficit de l'État a culminé en 1978 au Canada, pour atteindre 3.2 pour cent du PNB. Entre 1975 et 1981, ce sommet a été dépassé dans tous les autres pays principaux de l'OCDE sauf la France. Le déficit moyen de l'ensemble des administrations de 1975 à 1981 s'est établi à 2.1 pour cent du PNB au Canada, soit moins qu'en Allemagne, au Royaume-Uni, au Japon et en Italie, mais plus qu'en France et aux États-Unis.

En 1981, le Canada et les États-Unis avaient ramené leur déficit à un niveau relativement bas, tandis qu'en Europe les déficits avaient tendance à s'accroître sous l'effet du ralentissement conjoncturel qui s'y développait. En 1982, le déficit a augmenté sensiblement au Canada et aux États-Unis; cependant, le déficit de l'ensemble des administrations au Canada, en proportion du PNB, a été analogue à celui enregistré aux États-Unis, en Allemagne et au Japon au cours des périodes antérieures de ralentissement cyclique.

Le fait que les principaux pays de l'OCDE aient tous enregistré des déficits persistants et appréciables depuis 1975 ne veut pas dire que ces derniers doivent être acceptés sans plus s'inquiéter. Cependant, les liens existants entre les déficits des administrations et les résultats d'ensemble de l'économie sont complexes et variables selon les pays et dans le temps. Cela est d'autant plus vrai que la situation financière des administrations, non seulement influe sur les résultats économiques, mais subit leur influence en retour. Il est néanmoins intéressant de relever que les forces sociales, économiques et politiques qui ont conduit à l'apparition de déficits importants et persistants ne sont pas particulières au Canada et que l'évolution enregistrée dans notre pays depuis le milieu des années 70 ne tranche pas sur celle observée dans les autres pays de l'OCDE.

Tableau C-1

Comparaison internationale des soldes budgétaires des administrations publiques en pourcentage du PNB 1975 à 1982

	Canada	États-Unis	Royaume-Uni	France	Allemagne	Italie	Japon
Administrations centrales							
Moyenne, 1967-1974	0.2	−1.0	1.7	0.6	−0.2[1]	−3.7[1]	−0.7[1]
1975	−2.3	−4.6	−3.3	−1.9	−3.0	−7.4	−4.2
1976	−1.8	−3.1	−4.0	−0.1	−2.3	−4.6	−4.5
1977	−3.5	−2.4	−2.8	−0.7	−1.5	−4.9	−5.5
1978	−4.6	−1.4	−3.6	−1.3	−1.6	−11.0	−6.2
1979	−3.5	−0.7	−2.6	−0.9	−1.5	−9.2	−5.6
1980	−3.5	−2.3	−2.8	−0.0	−1.7	−7.3	−5.5
1981	−2.4	−2.0					
1982[2]	−6.0	−4.8					
Ensemble des administrations[3]							
Moyenne, 1967-1974	0.9	−0.5	−0.9	0.5	−0.2	−6.3	0.9
1975	−2.5	−4.2	−4.9	−2.2	−5.8	−11.7	−2.8
1976	−1.7	−2.1	−5.0	−0.5	−3.6	−9.0	−3.8
1977	−2.4	−0.9	−3.4	−0.8	−2.4	−8.0	−3.7
1978	−3.2	0.0	−4.2	−1.9	−2.5	−9.7	−5.5
1979	−1.9	0.6	−3.1	−0.7	−2.7	−9.3	−4.8
1980	−2.1	−1.3	−3.2	0.3	−3.1	−8.3	−4.2
1981	−1.2	−1.0	−2.0	−1.6	−4.0	−11.9	−3.9
1982[2]	−5.3	−3.8	−2.0	−2.9	−4.1	−12.1	−3.3
Moyenne 1975-1981	−2.1	−1.3	−3.7	−1.1	−3.4	−9.7	−4.1

Sources: OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE, 1962-1980*, Volume II; OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1982; Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº 13-001; *Economic Report of the President*, U.S. Government; et ministère des Finances.

[1] Moyenne de 1970 à 1974.

[2] Les prévisions, pour les pays autres que le Canada et les États-Unis, sont tirées des *Perspectives économiques* de l'OCDE de décembre 1982; pour le Canada, il s'agit des chiffres de Statistique Canada et pour les États-Unis, des estimations du ministère des Finances.

[3] Y compris les administrations centrales et locales et le système de sécurité sociale, mais non les sociétés publiques.

Annexe D

Évolution du déficit fédéral selon les Comptes publics

Le solde du budget fédéral peut être mesuré selon plusieurs méthodes; chacune a ses avantages et ses inconvénients, qui la rendent plus ou moins adaptée à une fin particulière. Dans cette annexe, le déficit est mesuré selon la méthode des Comptes publics, qui met en relief l'ensemble des besoins financiers, opérations de change exclues[1]. L'utilisation de cette méthode facilite l'analyse des recettes et des dépenses dans le contexte de la planification budgétaire fédérale. Le total des dépenses selon les Comptes publics, qui se compose des dépenses budgétaires augmentées des prêts, apports en capital et avances, est depuis 1975 la principale variable de contrôle dans le plan de dépenses du gouvernement fédéral. De plus, les besoins financiers hors opérations de change donnent une idée des recours du gouvernement fédéral aux marchés de crédit, ce qui est important quand on veut évaluer l'effet du déficit fédéral sur l'économie. Il faut toutefois noter que les opérations de change — comme, d'ailleurs, les variations de trésorerie — peuvent constituer une source ou un emploi de fonds important à court terme.

Cette annexe fournit également une analyse de la composition des dépenses fédérales dans le cadre comptable du Système de gestion financière.

Le total des dépenses en proportion du PNB n'a pas suivi de tendance bien nette depuis 1972-1973, en particulier si l'on tient compte de manière approximative des variations de la conjoncture. Par contre, on constate une nette tendance à la baisse du rapport entre les recettes budgétaires et le PNB, sur les 11 années allant de 1972-1973 à 1982-1983. Cette tendance n'a pas été continue, l'importance relative des recettes budgétaires s'accroissant en 1974-1975, puis en 1980-1981 et 1981-1982. Le sommet le plus récent, 16.3 pour cent du PNB en 1981-1982, était de 2.4 points inférieur au sommet précédent de 1974-1975. Les mesures fiscales discrétionnaires ont fortement contribué à cette évolution. Aucune tendance notable ne se manifeste au niveau des ressources nettes apportées par les comptes pour fins déterminées et les autres opérations non budgétaires. Les besoins financiers exprimés en proportion du PNB se sont accrus sans interruption de 1972-1973 à 1978-1979, pour atteindre alors 4.8 pour cent du PNB. De 1979-1980 à 1981-1982, les besoins financiers rapportés au PNB ont diminué, s'établissant à 2.5 pour cent en 1981-1982. Au cours de l'exercice 1982-1983, ils sont montés à 6.7 pour cent du PNB. Cette hausse est due à une augmentation appréciable du total des dépenses, à une forte contraction des ressources nettes fournies par les comptes pour fins déterminées (en bonne partie à cause d'un accroissement des prestations d'assurance-chômage non entièrement compensé par les rentrées de primes) et à une très faible croissance du PNB, sous l'effet de la récession.

---

[1] On trouvera à l'annexe A un exposé des opérations comptables permettant d'établir les besoins financiers.

D.1 Évolution des dépenses fédérales

On étudiera ici l'évolution des dépenses fédérales au cours des 11 dernières années, principalement dans le cadre des Comptes publics. Cependant, la composition des dépenses fédérales sera également analysée dans le cadre du Système de gestion financière, qui permet une répartition fonctionnelle des dépenses publiques.

Tableau D-1

Besoins financiers fédéraux en pourcentage du PNB[1]
1972-1973 à 1982-1983

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Solde budgétaire	Prêts, apports en capital, avances	Total des dépenses	Dépenses de programmes[2]	Comptes pour fins déterminées	Autres opérations non budgétaires	Besoins financiers[2]
1972-73	17.4	– 18.3	– 0.9	– 1.1	– 19.5	– 17.4	0.5	0.3	– 1.2
1973-74	17.3	– 18.4	– 1.1	– 1.1	– 19.5	– 17.4	0.6	0.4	– 1.2
1974-75	18.7	– 19.9	– 1.2	– 1.3	– 21.2	– 19.0	0.9	0.2	– 1.5
1975-76	17.8	– 21.1	– 3.3	– 1.8	– 22.9	– 20.5	1.2	1.0	– 2.9
1976-77	16.8	– 20.0	– 3.2	– 1.1	– 21.1	– 18.7	1.1	0.4	– 2.9
1977-78	15.4	– 20.3	– 4.9	– 0.8	– 21.1	– 18.5	1.3	0.4	– 4.0
1978-79	14.9	– 20.2	– 5.3	– 0.5	– 20.7	– 17.6	1.2	– 0.2	– 4.8
1979-80	14.9	– 19.3	– 4.4	– 0.5	– 19.8	– 16.6	0.8	0.2	– 4.0
1980-81	15.6	– 19.9	– 4.3	– 0.2	– 20.1	– 16.4	1.0	0.1	– 3.5
1981-82	16.3	– 20.4	– 4.1	– 0.4	– 20.8	– 16.2	1.3	0.7	– 2.5
1982-83[3]	15.7	– 23.1	– 7.2	– 0.1	– 23.1	– 18.2	0.0	0.7	– 6.7

Sources: *Comptes publics du Canada*, Volume 1, Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº de cat. 13-001; et ministère des Finances.

[1] On a fait comme si les Postes avaient été une société de la Couronne pendant toutes les années considérées. Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments peut ne pas correspondre au total.

[2] Total des dépenses moins service de la dette publique.

[3] Opérations de change exclues.

[4] Estimation.

En proportion du PNB, les dépenses budgétaires sont passées de 18.4 pour cent en 1972-1973 à 21.1 pour cent en 1975-1976, avant de descendre à 19.3 pour cent en 1979-1980; d'après les estimations, elles auraient été de 23.1 pour cent du PNB en 1982-1983. Le total des dépenses, c'est-à-dire les dépenses budgétaires augmentées des prêts, apports en capital et avances, a suivi un profil analogue depuis 1972. Le graphique D-1 permet de comparer l'évolution du total des dépenses, du total des dépenses diminué du service de la dette publique (ou dépenses de programmes) et du service de la dette publique en proportion du PNB.

De 1972-1973 à 1975-1976, le total des dépenses a augmenté d'environ 20 pour cent en moyenne par an. Cette hausse rapide des dépenses a été largement attribua-

ble aux transferts aux particuliers. La majoration des allocations familiales et l'indexation des programmes de bien-être social en 1974, en particulier, ont contribué sensiblement à la vive croissance des dépenses. Ces dernières ont également été poussées à la hausse par l'accroissement des paiements de péréquation en 1974 et celui des versements de garantie de recettes en 1975, ainsi que par l'indemnisation des importateurs de pétrole et les subventions accrues aux producteurs laitiers et aux compagnies ferroviaires en 1974-1975. Le service de la dette publique a aussi amorcé une accélération pendant cette période, sous l'effet d'une élévation des taux d'intérêt en 1973 et 1974 et d'un gonflement des besoins financiers en 1975-1976.

L'un des grands axes du programme de lutte contre l'inflation d'octobre 1975 était une politique de restriction des dépenses fédérales à moyen terme: le total des dépenses selon les Comptes publics ne devait pas augmenter plus vite, en tendance, que le PNB. Cet objectif fut atteint sur les six années suivantes, le total des dépenses s'accroissant de 10.5 pcur cent par an en moyenne de 1975-1976 à 1981-1982 alors que le PNB s'élevait de 12.3 pour cent par an. Le rapport entre le total des dépenses et le PNB passa ainsi d'un sommet de 22.9 pour cent en 1975-1976 à 20.8 pour cent en 1981-1982. Le plus bas niveau atteint fut de 19.8 pour cent en 1979-1980.

Les transferts aux particuliers ont joué un rôle majeur dans le ralentissement du total des dépenses pendant la deuxième moitié des années 70. L'interruption de l'indexation des allocations familiales stoppa quasiment la croissance de ce programme en 1976, tandis que la réduction qui accompagnait l'instauration du crédit d'impôt remboursable pour enfant éliminait toute progression nette des transferts aux particuliers en 1979, malgré le relèvement du supplément de revenu garanti versé aux pensionnés cette année-là.

La progression du total des dépenses s'est nettement accélérée en 1980-1981 et 1981-1982. L'augmentation des dépenses de programmes est demeurée inférieure à la croissance du PNB, malgré une hausse des transferts aux particuliers — notamment au titre de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti — et un accroissement des subventions. Le service de la dette publique a cependant marqué une vive augmentation, les taux d'intérêt atteignant des niveaux sans précédent. Aussi le total des dépenses en proportion du PNB a-t-il augmenté d'environ 0.5 point au cours de chacune de ces années.

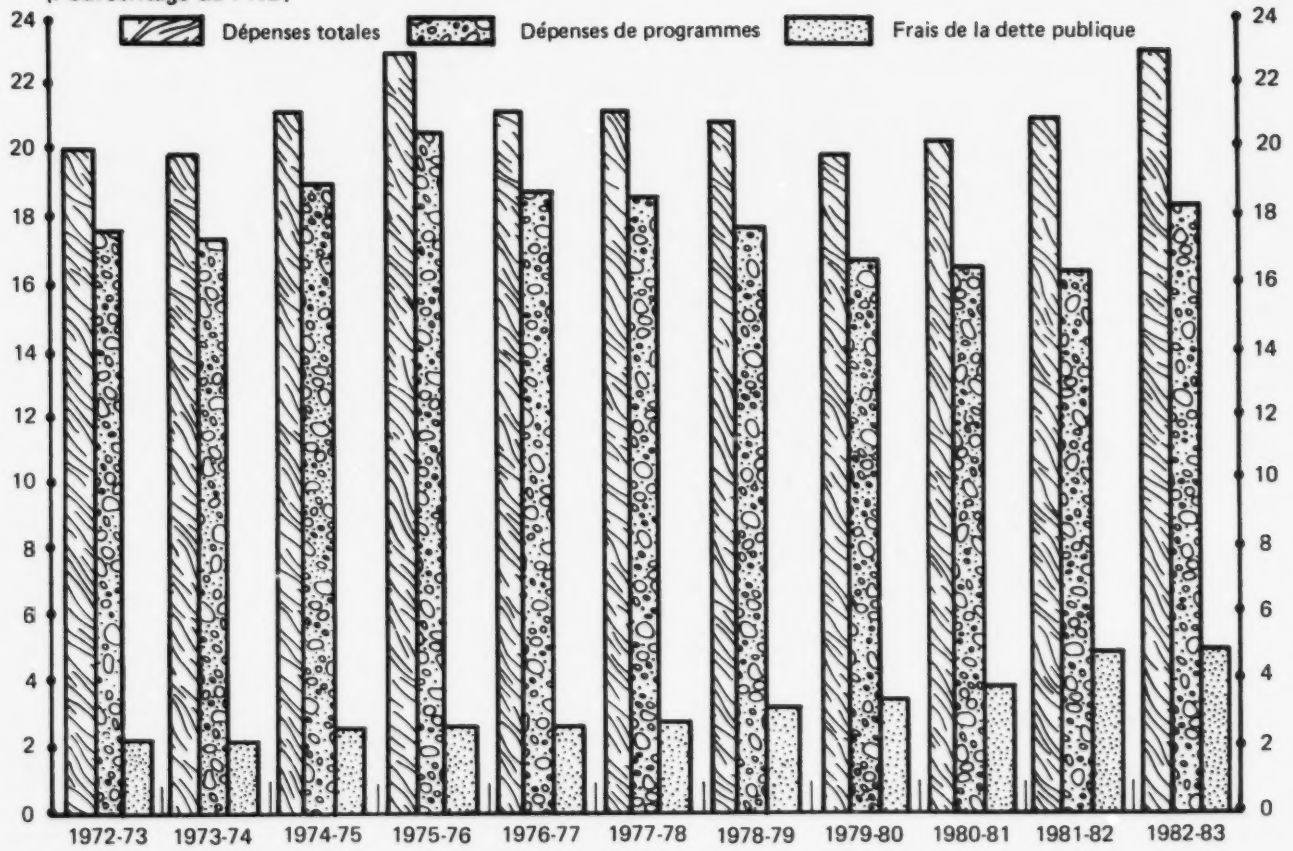
Le total des dépenses a augmenté nettement plus vite que le PNB en 1982-1983, de sorte que le rapport entre les deux est passé selon les estimations à 23.1 pour cent. Cette vive hausse était due aux dépenses de programmes, puisque le service de la dette publique n'avait augmenté qu'un peu plus vite que le PNB.

La gravité de la récession a entraîné une hausse des dépenses d'assurance-chômage, ainsi que d'assistance sociale dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Le report à 1982-1983 des paiements d'encouragement pétrolier prévus au budget de 1981-1982 mais repoussés à cause des délais d'adoption de la législation, a gonflé les dépenses de programmes de près de $1 milliard en 1982-1983. Les dépenses de développement économique ont aussi augmenté relativement vite en 1982-1983.

L'évolution du total des dépenses indique que le gouvernement a réussi à maintenir leur croissance en deçà du taux de progression tendancielle du PNB. Le rapport entre le total des dépenses et le PNB a nettement baissé de 1975-1976 à 1981-1982, avant de remonter en 1982-1983. La hausse appréciable enregistrée en 1982-

Graphique D-1

Dépenses du gouvernement fédéral selon les comptes publics
(Pourcentage du PNB)



Source: Comptes publics du Canada, vol. 1.

1983 est due à la faible progression du PNB, ainsi qu'à des augmentations à la fois discrétionnaires et non discrétionnaires des dépenses, en raison de la situation économique. Si le PNB s'était situé à son niveau tendanciel ou corrigé des variations conjoncturelles en 1982-1983, le total des dépenses aurait représenté 20.1 pour cent du PNB, contre 20.8 pour cent en 1981-1982 et 22.9 pour cent en 1975-1976.

Comme le révèle le graphique D-1, les variations du total des dépenses en proportion du PNB masquent des évolutions différentes des dépenses de programmes et du service de la dette publique. Les dépenses de programmes, sur lesquelles le gouvernement a plus de prise, ont diminué d'un peu plus de 2 points en proportion du PNB entre 1975-1976 et 1982-1983, alors que les versements d'intérêt s'accroissaient de 2.5 points.

Il faut noter que des modifications de la nature des programmes fédéraux ont fait varier dans le temps le rapport entre le total des dépenses et l'influence du gouvernement fédéral sur l'économie. Par exemple, le remplacement partiel de versements directs aux provinces par un transfert de points d'impôt en 1977 a diminué les dépenses fédérales sans modifier pour autant la présence globale de l'État dans l'économie. En sens inverse, le recours à des paiements directs aux producteurs de pétrole et de gaz (paiements d'encouragement pétrolier) a fait augmenter les dépenses fédérales en 1982-1983, même s'il remplace en partie la déduction fiscale pour épuisement offerte antérieurement.

Répartition fonctionnelle des dépenses dans le cadre du Système de gestion financière

Étant donné l'objectif général de restriction des dépenses adopté au milieu des années 70, il est intéressant de voir comment la répartition ou la composition fonctionnelle des dépenses fédérales a changé au cours de cette période. Cette analyse est effectuée dans le cadre comptable du Système de gestion financière (SGF) plutôt que des Comptes publics parce que le premier système fournit une ventilation fonctionnelle reposant sur des définitions cohérentes[2]. Il faut relever deux différences entre les dépenses générales brutes du SGF et le total des dépenses des Comptes publics: d'abord, dans le SGF, toutes les dépenses sont brutes, tandis que dans les Comptes publics elles sont diminuées de certaines recettes; ensuite, le SGF tient compte des dépenses des comptes pour fins déterminées, comme le compte de l'assurance-chômage.

La principale catégorie de dépenses, et de loin, dans le SGF est la fonction Santé et services sociaux, qui représentait 36.8 pour cent des dépenses générales brutes en 1981-1982 (voir le tableau D-2). Cette proportion représentait une baisse par rapport au sommet de 42.1 pour cent enregistré en 1976-1977, en grande partie à cause des

---

[2] A certains égards, la répartition fonctionnelle des dépenses fournie par le SGF est plus utile que son équivalent dans les Comptes publics, même en écartant les considérations de cohérence dans le temps. Ces avantages proviennent d'une ventilation fonctionnelle un peu différente et d'une classification plus complète des dépenses. Il faut cependant noter que les deux cadres comptables reposent, pour l'essentiel, sur les mêmes données. L'annexe A fournit plus de détails.

Tableau D-2

Système de gestion financière
Dépenses fédérales par fonction
Exercices 1972 à 1982

	Services généraux	Protection de la personne[1]	Transports, communications	Santé, services sociaux	Conservation des ressources, développement de l'industrie	Environnement	Éducation, loisirs, culture	Travail, emploi, immigration	Logement	Transferts généraux à d'autres administrations	Service de la dette	Affaires étrangères	Autres[2]	Dépenses générales brutes	Total des paiements de transfert[3]
	(en pourcentage du total des dépenses)														
1971-72	6.1	12.1	6.6	38.5	6.4	0.1	5.8	1.6	0.4	8.5	7.8	1.7	4.4	100.0	65.2
1972-73	6.0	11.0	6.6	41.3	6.5	0.5	5.1	2.3	0.5	7.8	7.2	1.8	3.4	100.0	66.6
1973-74	5.7	10.7	7.3	41.4	7.1	1.0	4.8	1.4	0.6	7.8	7.1	1.8	3.3	100.0	66.9
1974-75	5.5	9.4	7.1	40.0	9.9	0.9	4.3	1.1	0.7	8.7	7.3	1.9	3.2	100.0	69.7
1975-76	5.1	9.2	6.7	41.1	10.6	0.8	4.1	1.2	0.9	7.3	7.7	2.0	3.2	100.0	69.7
1976-77	5.5	10.1	6.7	42.1	8.5	0.7	4.2	1.1	1.2	8.3	7.1	1.9	2.7	100.0	68.5
1977-78	5.6	10.4	6.4	40.9	7.7	0.7	5.1	1.1	1.1	7.6	7.7	2.4	3.3	100.0	67.7
1978-79	5.5	10.4	6.4	41.4	6.8	0.8	5.3	1.1	1.3	6.6	9.3	1.9	3.1	100.0	68.4
1979-80	5.1	9.9	5.7	39.4	9.2	0.6	5.0	1.2	1.4	6.6	10.3	1.8	3.5	100.0	70.9
1980-81	5.1	9.4	6.3	38.2	10.7	0.5	4.5	1.1	1.5	6.5	10.8	1.6	3.9	100.0	69.4
1981-82	5.1	9.5	5.3	36.8	10.8	0.4	4.2	1.1	1.4	6.7	13.6	1.6	3.5	100.0	70.6

[1] Comprend la défense nationale.
[2] Transferts aux entreprises propres et aux établissements de planification et de développement régional et de recherches.
[3] Comprend les transferts aux particuliers et aux autres administrations, ainsi que le service de la dette publique.
Source: Statistique Canada, *Finances publiques fédérales*; nº de cat. 68-211.

changements apportés à la législation de l'assurance-chômage et d'une réduction des transferts aux provinces, dans le cadre des nouveaux accords de Financement des programmes établis convenus en 1977[3].

C'est la fonction Service de la dette qui a augmenté le plus vite ces dernières années, suivie par celle de la Conservation des ressources et du développement de l'industrie. Le service de la dette a vu sa proportion des dépenses générales brutes passer de 7.1 pour cent en 1976-1977 à 13.6 pour cent en 1981-1982. Comme il a été indiqué, cette élévation est due aux taux d'intérêt généralement élevés observés pendant cette période, de même qu'au gonflement de la dette publique. La fonction Conservation des ressources et développement de l'industrie est passée de 6.8 pour cent des dépenses générales brutes en 1978-1979 à 10.8 pour cent en 1981-1982, en grande partie à cause de la hausse des transferts à l'industrie pétrolière et gazière. La fonction Protection de la personne, dont l'élément le plus important est formé par les dépenses de la défense nationale, a oscillé autour de 9 à 10 pour cent des dépenses générales brutes entre 1973 et 1981.

La fonction suivante en importance dans les dépenses est celle des transferts généraux aux autres administrations, dont le principal élément est la péréquation. En proportion des dépenses générales brutes, elle a régressé dans l'ensemble au cours des années 70, avant de marquer un léger redressement en 1981-1982 pour atteindre 6.7 pour cent. Cette tendance à la baisse est largement imputable à la croissance relativement faible des paiements de péréquation, en particulier au cours de la deuxième moitié de la décennie 1970.

Parmi les autres fonctions de dépenses, on n'a guère observé de variation relatives significatives au cours des années 70, sauf dans le cas du logement. L'aide fédérale dans ce domaine a entraîné une croissance régulière de cette fonction, passée de 0.4 pour cent des dépenses générales brutes en 1971-1972 à 1.4 pour cent en 1981-1982.

Enfin, la dernière colonne du tableau D-2, l'ensemble des paiements de transfert, révèle que les dépenses directes de l'administration fédérale en biens et services ont représenté en moyenne à peu près le tiers de ses dépenses générales brutes pendant la décennie. Dans le cadre comptable du SGF, les transferts effectués par le gouvernement fédéral au titre de programmes précis sont imputés à la fonction correspondante. Ainsi, alors qu'en 1981-1982 les transferts à des fins générales à d'autres administrations publiques représentaient 6.7 pour cent des dépenses générales brutes, 63.9 pour cent de plus étaient constitués par des transferts aux particuliers, aux entreprises et aux autres administrations à des fins spécifiques. Sur l'ensemble des 70.6 pour cent constitués de transferts, 43 pour cent des dépenses générales brutes étaient représentées par les transferts aux particuliers, service de la dette compris, 18 pour cent par les transferts aux provinces et 10 pour cent par les transferts aux administrations locales, aux entreprises et aux non-résidents.

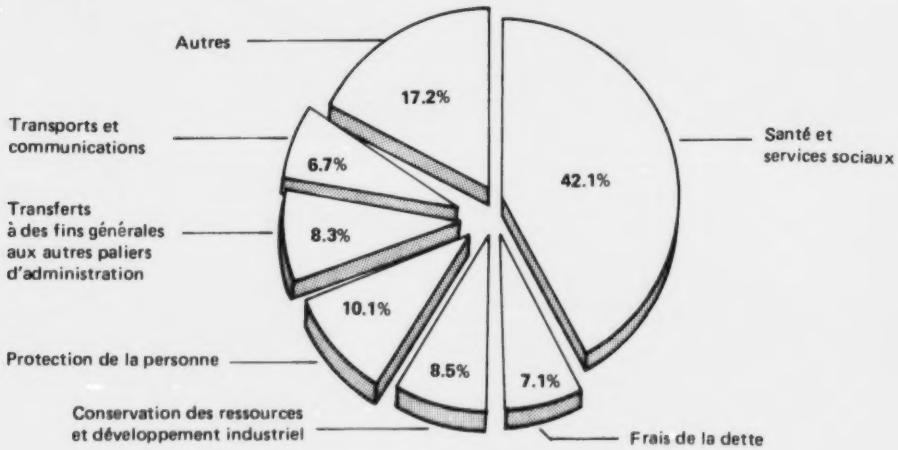
---

[3] Dans le Système de gestion financière, les transferts relatifs à des programmes particuliers sont imputés à la fonction correspondante, dans la mesure du possible. Ainsi, par exemple, les transferts relatifs au Financement des programmes établis sont imputés aux fonctions Santé et service sociaux et Éducation, tandis que les paiements de péréquation figurent à la rubrique des transferts généraux aux autres administrations. Il faut noter que la diminution des dépenses, suite aux nouveaux arrangements, a été largement compensée par le transfert de points supplémentaires d'impôt aux provinces.

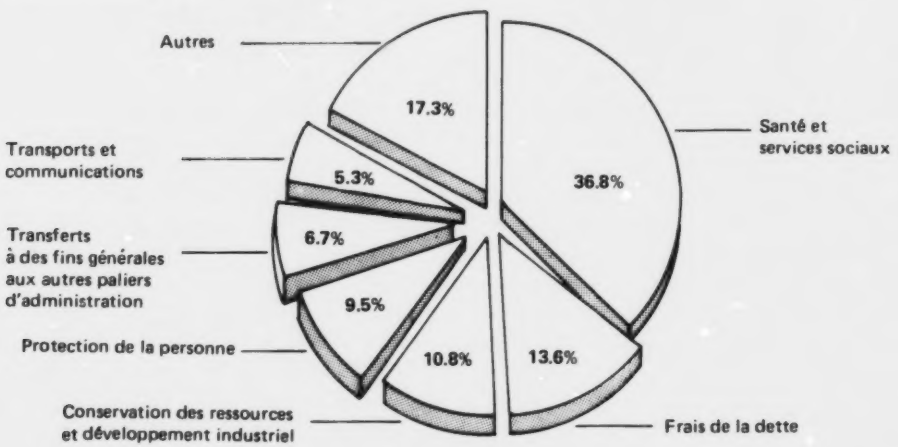
Graphique D-2

Dépenses du gouvernement fédéral par objet - Système de gestion financière
Exercices financiers se terminant le 31 mars 1977 et le 31 mars 1982

Exercice financier 1976-77
Dépense générale brute - $ 41,217 milliards



Exercice financier 1981-82
Dépense générale brute - $ 78,776 milliards



Source: Statistique Canada, *Finances du gouvernement fédéral*, cat. 68-211.

D.2 Évolution des recettes fédérales

Les recettes budgétaires sont présentées au tableau D-3 par composante et en proportion du PNB. L'exposé porte ici sur les variations des recettes budgétaires par rapport au PNB. Ce dernier est utilisé comme approximation de l'assiette fiscale globale, car les variations du rapport recettes/PNB ont généralement été liées à des modifications fiscales discrétionnaires — encore que, pendant les périodes d'activité économique supérieure ou inférieure à la moyenne, ce rapport tende à augmenter ou à diminuer automatiquement. D'autres paramètres généraux influant sur les recettes sont également présentés au tableau D-3, à la rubrique «pour mémoire».

On peut distinguer trois phases distinctes dans l'évolution des recettes budgétaires depuis 1972-1973. Au cours de la première, de 1972-1973 à 1974-1975, le rapport recettes budgétaires/PNB a sensiblement augmenté, atteignant un sommet en 1974-1975. Au cours de la deuxième phase, de 1975-1976 à 1979-1980, ce rapport a marqué une baisse constante. Enfin, il a augmenté en 1980-1981 et 1981-1982 avant de fléchir en 1982-1983 à cause de la récession.

La hausse des recettes avant 1974-1975 suscitait un certain nombre de préoccupations au sujet de la politique fiscale. Certains avançaient que le gouvernement fédéral, tout en procédant à des réductions d'impôt discrétionnaires, bénéficiait de l'interaction entre l'inflation et un barème d'imposition progressif, qui se traduisait par une hausse des taux d'imposition sur un revenu réel déterminé. Aussi le gouvernement décida-t-il de relever automatiquement les tranches de revenu imposable et les exemptions des particuliers à l'aide d'un facteur d'indexation à partir de janvier 1974. En novembre de la même année, confronté à une récession, le gouvernement instaura d'importantes diminutions d'impôt afin de relancer l'économie. Par la suite, il y eut d'autres diminutions des impôts directs des particuliers et des sociétés, ainsi que des réductions de taxe de vente et un transfert de points d'impôt aux provinces, qui contribuèrent à faire baisser les recettes par rapport au PNB jusqu'en 1979-1980. En 1980-1981 et 1981-1982, le rapport des recettes fédérales au PNB augmenta, principalement à cause de la hausse des recettes fiscales dans le secteur de l'énergie, de l'impôt direct des particuliers et des revenus de placements. La proportion du PNB représentée par les recettes budgétaires diminua de 0.6 point selon les estimations, pour descendre à 15.7 pour cent en 1982-1983; ce recul était dû en majeure partie à des facteurs conjoncturels. Certains calculs à valeur illustrative laissent à penser que, pendant les 11 années commençant en 1972-1973, les mesures fiscales discrétionnaires (non compris l'indexation du régime fiscal des particuliers) ont amputé les recettes budgétaires d'environ 2.7 points du PNB. On estime en outre que, en l'absence de l'indexation des exemptions et des tranches de revenu imposable des particuliers, le rapport entre les recettes budgétaires et le PNB aurait été plus élevé d'à peu près 4.3 points en 1982-1983.

Les recettes budgétaires jusqu'en 1974-1975

L'inflation avait marqué une forte accélération dans les années précédant 1974-1975. Alors qu'avant 1965 le taux annuel d'inflation était généralement inférieur à 2 pour cent, il se situa entre 2.4 et 4.6 pour cent de 1965 à 1972, avant de passer à 10.9 pour cent en 1974. Cette inflation était due à la combinaison d'une demande excédentaire au Canada ainsi que dans la plupart des pays industrialisés et d'une hausse considérable des prix mondiaux du pétrole en 1973 et 1974. L'intensification

Tableau D-3

Recettes budgétaires du Gouvernement du Canada
Présentation des Comptes publics[1]

	1965-66	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83[2]
						(en pourcentage du PNB)						
Impôt sur le revenu des particuliers	4.8	8.0	7.5	7.9	7.7	7.7	6.7	6.4	6.4	6.8	7.3	7.6
Impôt sur le revenu des sociétés[3]	3.2	2.8	3.0	3.3	3.5	2.8	2.5	2.5	2.7	2.8	2.4	2.0
Impôt non-résidents, successions et divers	0.5	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Taxe de vente	3.5	2.9	2.9	2.6	2.1	2.1	2.1	2.1	1.8	1.9	1.9	1.7
Droits de douanes	1.2	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.0	0.8
Droits d'accise et autres taxes d'accise	1.3	1.0	0.9	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6
Recettes fiscales énergétiques[4]	—	—	0.2	1.1	0.9	0.7	0.5	0.4	0.4	0.5	1.0	1.2
Total des recettes fiscales	14.5	16.1	15.9	17.3	16.4	15.3	13.9	13.3	13.3	13.9	14.5	14.0
Total des recettes non fiscales	1.1	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.8	1.6
Total des recettes non énergétiques[3]	15.6	17.4	17.0	17.6	16.9	16.1	14.9	14.5	14.4	15.1	15.5	14.2
Total des recettes budgétaires	15.6	17.4	17.3	18.7	17.8	16.8	15.4	14.9	14.9	15.6	16.3	15.7

Pour mémoire

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983[2]
						(variations en pourcentage)						
Revenu personnel	13.1	16.8	19.5	16.5	14.1	10.3	11.1	11.8	12.7	16.9	9.7	7.9
Revenu personnel par personne employée	10.1	12.5	15.6	13.0	11.8	7.4	7.4	7.8	9.9	14.0	13.5	8.4
Bénéfices des sociétés avant impôt	24.4	42.8	30.1	−2.0	1.6	5.5	22.6	32.2	7.4	−10.5	−33.3	30.8
						(pourcentage)						
Produit national brut	11.4	17.4	19.4	12.1	15.5	9.3	10.4	13.5	11.6	13.5	5.3	10.0
Facteur d'indexation—impôt personnel	—	—	6.6	10.1	11.3	8.6	7.2	9.0	8.9	9.8	12.2	6.0
Taux d'inflation (IPC)	4.8	7.6	10.8	10.8	7.5	8.0	9.9	9.1	10.2	12.5	10.8	6.3

[1] Pour avoir des recettes comparables, on a exclu les recettes postales pendant toute la période considérée.
[2] Estimation.
[3] Comprend les impôts directs des sociétés sur la production de pétrole et de gaz.
[4] Ne comprend pas les impôts directs des sociétés sur la production de pétrole et de gaz.

des augmentations salariales et de l'inflation entraîna une vive hausse des revenus personnels et des bénéfices des sociétés, de sorte que, pour un même pouvoir d'achat, revenus et bénéfices étaient imposés à un taux effectif moyen plus élevé. Cela contribua à une augmentation non discrétionnaire des impôts directs des particuliers et des sociétés qui était plus élevée que l'élargissement de l'assiette fiscale correspondante, de sorte que le rapport entre ces recettes et le PNB s'accrut. Par exemple, la part de PNB de l'impôt sur le revenu des particuliers passa de 4.8 à 8 pour cent entre 1965-1966 et 1972-1973. Les préoccupations suscitées par l'accroissement de la part de l'État dans le PNB et par les effets de l'inflation sur les impôts personnels conduisirent à l'indexation des tranches de revenu imposables et des exemptions des particuliers, en fonction d'une formule tenant compte de l'inflation passée, qui entra en vigueur en janvier 1974.

Face à l'augmentation spectaculaire des prix mondiaux du pétrole, le gouvernement établit également un prélèvement à l'exportation du pétrole, en 1973-1974, de manière que le brut exporté soit vendu au prix mondial. Il en résulta une hausse des recettes énergétiques, qui passèrent à 1.1 pour cent du PNB en 1974-1975.

Les recettes budgétaires de 1974-1975 à 1979-1980

En 1979-1980, le rapport recettes budgétaires/PNB était de 3.8 points plus faible qu'en 1974-1975. Trois grandes raisons ont contribué à cette évolution.

En premier lieu, l'indexation des tranches de revenu imposables et des exemptions des particuliers a supprimé les distorsions entraînées par l'interaction de l'inflation et de la progressivité du barème d'impôt, empêchant ainsi le produit de l'impôt direct des particuliers d'augmenter nettement plus vite que le PNB.

En second lieu, face à une récession, le gouvernement avait instauré d'importantes réductions d'impôt dans le budget de novembre 1974 afin de relancer l'économie, notamment des allégements fiscaux en faveur des particuliers (comme la déduction de $1,000 pour revenus de placements) et des réductions sélectives de taxe de vente. Le gouvernement institua une taxe d'accise sur l'essence en 1975, mais son effet sur les recettes fédérales en proportion du PNB fut plus ou moins compensé par la baisse des recettes provenant du prélèvement à l'exportation du pétrole. Cette baisse était due à une diminution du volume exporté, la production de pétrole étant progressivement réorientée vers le marché intérieur[4].

Dans l'ensemble, la part de PNB des recettes fiscales énergétiques, qui avait culminé en 1975-1976, devait diminuer pendant le reste de cette période. Le produit des impôts directs des sociétés baissa lui aussi en proportion du PNB après 1975-1976. En novembre 1974, le gouvernement institua des mesures touchant les industries de

---

[4] Les exportations de pétrole brut, compte non tenu des quantités «échangées», avaient été ramenées en 1980 à environ 10 pour cent de leur niveau record de 1973. Cette politique fut adoptée lorsqu'il apparut que les réserves exploitables de pétrole ne permettraient pas de continuer à exporter de fortes quantités de brut tout en satisfaisant aux besoins nationaux.

ressources naturelles qui firent augmenter ces recettes fiscales, mais cela fut plus que compensé, en termes relatifs, par une croissance des bénéfices des sociétés inférieure à la progression du PNB et par des allégements fiscaux discrétionnaires tels que le crédit d'impôt à l'investissement et la déduction au titre des stocks.

En troisième lieu, les recettes fédérales ont diminué en proportion du PNB à cause d'un transfert de points supplémentaires d'impôt aux provinces en 1977, dans le cadre des nouvelles ententes de Financement des programmes établis.

Les recettes budgétaires de 1980-1981 à 1982-1983

Les recettes procurées par l'impôt sur le revenu personnel, en proportion du PNB, ont augmenté de 0.9 point entre 1979-1980 et 1981-1982, avant de s'élever de nouveau de 0.3 point selon les estimations en 1982-1983. Cette hausse est due au fait que l'augmentation du facteur d'indexation a été nettement plus faible que l'élévation du revenu personnel par personne employée, notamment en 1980 et en 1981. Le produit de l'impôt direct des sociétés, par contre, a diminué par rapport au PNB parce que les bénéfices des sociétés se sont accrus moins vite que ce dernier.

Alors que le produit de la taxe d'accise sur l'essence diminuait de 1977-1978 à 1982-1983 à cause d'un abaissement du taux de la taxe et d'un fléchissement en volume, la part de PNB de l'ensemble des recettes fiscales énergétiques a augmenté à cause de l'imposition de six nouvelles taxes dans ce domaine, soit: la taxe sur les recettes pétrolières et gazières, la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires, les recettes nettes d'indemnisation pétrolière, le prélèvement spécial d'indemnisation pétrolière, la taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz et le prélèvement de récupération de l'indemnisation sur les carburants. Ainsi, la part de PNB des recettes énergétiques est passée de 0.5 pour cent en 1980-1981 à 1.1 pour cent (chiffre estimatif) en 1982-1983. Les recettes fournies par le prélèvement à l'exportation du pétrole ont augmenté aussi entre 1979-1980 et 1980-1981, avant de diminuer par la suite à cause de la remise accordée aux provinces au titre des exportations de brut.

Le produit de la taxe de vente en pourcentage du PNB a été moins élevé pendant cette période qu'au cours de la précédente, en grande partie à cause d'une réduction de la taxe générale de vente, ramenée de 12 à 9 pour cent en novembre 1978.

On a aussi observé une hausse des recettes non fiscales par rapport au PNB, principalement grâce à l'augmentation des revenus de placements. Cette augmentation a été permise par des taux d'intérêt élevés de 1980 à 1982.

L'ensemble des recettes budgétaires est tombé, selon les estimations, à 15.7 pour cent du PNB en 1982-1983, après être monté de 14.9 pour cent en 1979-1980 à 16.3 pour cent en 1981-1982. Des mesures fiscales discrétionnaires ont eu tendance à faire monter le rapport des recettes au PNB pendant cette période, mais ce facteur a été plus que compensé par les effets de la conjoncture en 1982-1983.

Effets des mesures fiscales discrétionnaires sur les recettes

Le tableau D-4 présente dans un but illustratif certains calculs de l'effet cumulatif des modifications fiscales discrétionnaires sur les recettes budgétaires depuis le 8 mai

1972[5]. Les principales mesures spécifiques touchant les recettes sont énumérées au tableau D-5. Le tableau D-4 présente aussi les totaux partiels cumulatifs relatifs aux mesures fiscales discrétionnaires instituées depuis le 18 novembre 1974 et le 21 avril 1980. Pour calculer ces effets, on a posé un certain nombre d'hypothèses importantes:

1. Toutes les mesures annoncées avant le 8 mai 1972 n'ont pas été prises en considération, peu importe leur date d'entrée en vigueur.

2. Les estimations ne tiennent compte que des incidences directes, au moyen de données effectives et estimatives sur l'économie et les assiettes fiscales. Il n'est pas tenu compte des effets induits des mesures sur l'économie et, donc, sur les recettes.

3. Dans la plupart des cas, on a calculé l'effet financier de la mesure prise individuellement; il n'a cependant pas toujours été possible de traiter l'interaction entre les initiatives d'une façon cohérente. Par exemple, l'effet des modifications de l'impôt direct des sociétés entrant en vigueur avant 1980 n'est pas corrigé en fonction de la surtaxe à compter de cette année-là. Lorsque les données fiscales observées sont utilisées pour les autres mesures, il est tenu compte implicitement des mesures fiscales ultérieures.

Il faut remarquer que certaines des initiatives fiscales ont des incidences du côté des dépenses. Par exemple, les paiements d'indemnisation des importateurs de pétrole ont plus que compensé le produit de la taxe/prélèvement à l'exportation du brut (après 1980, c'est le prélèvement d'indemnisation pétrolière, plutôt que la taxe à l'exportation du pétrole, qui doit être considéré comme le pendant de l'indemnisation des importateurs de pétrole). De plus, le transfert de nouveaux points d'impôt sur le revenu des particuliers aux provinces depuis 1977 s'est accompagné d'une diminution des paiements de transfert aux provinces, et le crédit d'impôt remboursable au titre des enfants a été lié à une diminution des allocations familiales.

On estime que toutes les modifications fiscales discrétionnaires — abstraction faite de l'indexation — instituées depuis le budget du 8 mai 1972 ont eu pour effet net une diminution de 2.7 points des recettes budgétaires par rapport au PNB. Les mesures touchant l'impôt direct des particuliers — indexation exclue — se seraient traduites par une baisse de 2.8 points du rapport entre cet impôt et le PNB. Comme le montre le tableau D-5, les plus importantes de ces mesures ont été le dégrèvement d'impôt personnel, le crédit d'impôt pour enfants, la déduction au titre des revenus de placements et l'abaissement des taux marginaux d'imposition. L'indexation des exemptions et tranches d'imposition a compensé, d'après les estimations, une hausse du rapport entre l'impôt direct des particuliers et le PNB qui aurait été de l'ordre de 4.3 points. L'effet financier cumulatif des mesures touchant l'impôt sur le revenu des sociétés aurait été à peu près nul sur les 11 années considérées. Comme l'indique le

---

[5] Le 8 mai 1972 est un point de depart commode pour cette analyse parce qu'il s'agit de la date du premier budget ayant suivi les grandes reformes fiscales. Le choix d'autres points de depart produirait des estimations differentes, sans toutefois modifier la conclusion generale selon laquelle les mesures fiscales discretionnaires ont diminue les recettes, dans l'ensemble, de 1972 a 1979 et les ont accrues à partir de 1980. Il faut noter que seules les sources de recettes entrant dans les recettes budgetaires d'apres les Comptes publics sont prises en compte: les cotisations d'assurance-chômage et les autres opérations non budgetaires ont été exclues.

Tableau D-4

Effets des mesures fiscales discrétionnaires sur les recettes budgétaires fédérales

	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
					(variation de la part en pourcentage du PNB)						
1. Depuis le 8 mai 1972											
Impôt sur le revenu des particuliers[1]	−0.0	−1.0	−1.1	−1.6	−1.6	−2.3	−2.8	−2.6	−2.6	−2.6	−2.8
Impôt sur le revenu des sociétés	−0.1	−0.5	−0.2	−0.1	−0.2	−0.2	−0.5	−0.7	−0.5	−0.4	+0.1
TRPG et TRPS[2]	—	—	—	—	—	—	—	—	+0.0	+0.3	+0.6
Impôts indirects — énergie	—	+0.2	+1.1	+0.9	+0.7	+0.5	+0.4	+0.4	+0.5	+0.7	+0.6
Impôts indirects — énergie exclue	−0.0	−0.2	−0.4	−0.7	−0.7	−0.8	−0.9	−1.2	−1.2	−1.2	−1.1
Total	−0.1	−1.4	−0.6	−1.6	−1.9	−2.8	−3.9	−4.2	−3.8	−3.3	−2.7
2. Depuis le 18 novembre 1974											
Impôt sur le revenu des particuliers			−0.2	−0.8	−0.9	−1.8	−2.0	−2.0	−2.0	−2.1	−2.2
Impôt sur le revenu des sociétés			+0.2	+0.1	0.0	−0.1	−0.3	−0.5	−0.3	−0.3	+0.1
TRPG et TRPS[2]			—	—	—	—	—	—	0.0	+0.3	+0.4
Impôts indirects — énergie			—	+0.3	+0.3	+0.3	+0.2	+0.2	+0.2	+0.5	+0.5
Impôts indirects — énergie exclue			−0.2	−0.6	−0.6	−0.7	−0.8	−1.1	−1.1	−1.1	−1.0
Total			−0.2	−1.1	−1.1	−2.3	−2.9	−3.4	−3.2	−2.7	−2.2
3. Depuis le 21 avril 1980											
Impôt sur le revenu des particuliers										−0.1	−0.1
Impôt sur le revenu des sociétés									+0.1	+0.2	+0.5
TRPG et TRPS[2]									+0.0	+0.3	+0.6
Impôts indirects — énergie									+0.2	+0.3	+0.3
Impôts indirects — énergie exclue									+0.1	+0.1	+0.2
Total									+0.5	+0.7	+1.4
Pour mémoire											
Indexation de l'impôt des particuliers	—	−0.1	−0.4	−1.0	−1.5	−1.8	−2.2	−2.6	−3.1	−3.5	−4.3

[1] Comprend les transferts aux provinces des points d'impôt relatifs au financement des programmes établis et à l'abaissement temporaire de la taxe de vente en 1978, mais non l'effet de l'indexation

[2] Taxe sur les recettes pétrolières et gazières et taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires.

tableau D-5, les mesures diminuant les recettes, telles que l'amortissement accéléré des machines et du matériel de fabrication, le taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication et la déduction de 3 pour cent au titre des stocks, ont été largement compensées par des mesures comme la surtaxe sur le revenu des sociétés et la règle de la demi-annuité d'amortissement. Les initiatives fiscales du gouvernement fédéral en matière d'énergie ont augmenté le rapport entre ces impôts et le PNB de 1.2 point, la hausse se répartissant de manière égale entre les impôts directs et indirects. Les diminutions discrétionnaires de taxes dans les domaines autres que l'énergie ont représenté 1.1 point du PNB sur les 11 années. Ce recul provient en majeure partie des modifications apportées à la taxe sur les ventes des fabricants et aux droits de douane.

Bien qu'on puisse discerner le profil général des changements fiscaux discrétionnaires sur l'ensemble des 11 années, on peut se faire une meilleure idée de leur évolution en distinguant des sous-périodes. Les intervalles 1974-1979 et 1980-1982 présentent un intérêt particulier en raison d'évolution du déficit depuis 1974. D'après les estimations, les initiatives fiscales discrétionnaires instituées à partir de novembre 1974 ont réduit de 3.4 points, jusqu'en 1979-1980, les recettes budgétaires en proportion du PNB[6]. Les recettes fédérales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers, compte non tenu de l'indexation, ont été réduites de 2 points du PNB[7]. Le transfert de points d'impôt personnel dans le cadre du Financement des programmes etablis a contribué pour 0.6 point à cette baisse. D'après les estimations, les mesures discrétionnaires ont entraîné une contraction de 0.5 point du rapport entre les impôts directs des sociétés et le PNB entre 1974-1975 et 1979-1980 et ont fait baisser de 1.1 point du PNB le produit des impôts indirects non énergétiques. La taxe d'accise spéciale sur l'essence aurait provoqué une hausse des impôts indirects en matière d'énergie égale à 0.2 point du PNB. Les initiatives fiscales discrétionnaires instaurées depuis avril 1980 auraient accru le rapport recettes/PNB de 1.4 point. Cette hausse est imputable en majeure partie aux taxes énergétiques.

Il convient de souligner que les effets des mesures fiscales discrétionnaires évoquées dans les deux derniers paragraphes ont été calculées à partir d'hypothèses relativement restrictives. Par conséquent, ils devraient être considérés non comme des estimations définitives, mais comme une illustration de cette constatation générale: les mesures fiscales discrétionnaires ont joué un rôle important dans l'évolution des recettes fédérales depuis 1972-1973.

Deux remarques importantes doivent aussi être formulées à l'égard de la liste des mesures fiscales discrétionnaires présentées au tableau D-5. En premier lieu, diverses mesures — le dégrèvement d'impôt personnel, le crédit d'impôt à l'investissement et la taxe/prélèvement à l'exportation du pétrole — ayant été modifiées à plusieurs reprises, l'effet budgétaire indiqué en 1982-1983 ne représente pas nécessairement le point terminal d'une courbe des recettes en baisse ou en hausse régulière. Par exemple, les changements apportés au dégrèvement d'impôt personnel pendant les années 70 ont entraîné un manque à gagner maximal de $2.9 milliards en 1977-1978 et une perte de recettes de $2.3 milliards en 1982-1983.

---

[6] Étant donné que l'effet cumulatif des mesures fiscales discrétionnaires n'est pas indépendant du point de départ, il ne serait pas tout à fait correct de calculer l'incidence cumulative des mesures instituées entre 1974 et 1979 comme la différence entre les sections situées au début du tableau D-4.

[7] En outre, l'indexation des exemptions et des tranches d'imposition a évité une hausse supplémentaire de 2.2 points du rapport entre le produit de l'impôt personnel et le PNB entre 1974-1975 et 1979-1980.

En second lieu, le tableau ne fait pas état d'un certain nombre de mesures discrétionnaires à caractère temporaire. Notons à ce chapitre l'avancement du dernier paiement de l'impôt des sociétés à la fin du deuxième mois, plutôt que du troisième, suivant l'exercice de la société (mesure instituée en novembre 1974 et ayant rapporté $300 millions en 1975-1976) et le transfert temporaire de points d'impôt aux provinces afin de financer les réductions de la taxe sur les ventes au détail en 1978 (mesure instaurée en avril 1978 et ayant fait perdre $579 millions en 1978-1979).

Tableau D-5

Effets budgétaires directs des principales mesures discrétionnaires touchant les recettes instaurées depuis 1972

	Date d'entrée en vigueur	Impact cumulatif en 1982-83
		(millions de $)
I. Mesures diminuant les recettes		
Amortissement accéléré des machines et du matériel de fabrication	Mai 1972	– 500
Taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication	Mai 1972	– 460
Exonération de la taxe de vente pour les vêtements	Février 1973, novembre 1974	– 833
Dégrèvement d'impôt personnel[1]	Février 1973	– 2,250
Réduction de taxe de vente sur les matériaux de construction	Novembre 1974	– 745
Déduction pour revenus de placements personnels[2]	Novembre 1974	– 880
Crédit d'impôt à l'investissement[3]	Juin 1975	– 755
Transfert d'impôt personnel aux provinces (modification du financement des «programmes établis»)	Janvier 1977	– 2,580
Réduction de la taxe de vente sur l'essence et le carburant diesel[4]	Mars 1977	– 330
Déduction de 3 pour cent sur les stocks[5]	Mars 1977	– 280
Crédit d'impôt pour enfants	Août 1978	– 1,160
Réduction générale de taxe de vente[6]	Novembre 1978	– 1,430
Réductions tarifaires (négociations multilatérales)	Juillet 1979	– 405
Réduction des taux marginaux d'impôt personnel	Novembre 1981	– 1,045
Total partiel		– 13,653
II. Mesures accroissant les recettes		
Taxe/prélèvement à l'exportation du pétrole[7]	Octobre 1973	+ 405
Taxe d'accise spéciale sur l'essence	Juin 1975	+ 405
Intérêts et dividendes sur actions priv. à terme et oblig. à int. cond. considérés comme intérêts sur oblig.[8]	Novembre 1978	+ 610

	Date d'entrée en vigueur	Impact cumulatif en 1982-83
		(millions de $)
Surtaxe des sociétés	Avril 1980, prorogée en novembre 1981	+300
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières	Octobre 1980	+1,610
Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz	Octobre 1980	+1,240
Indexation des droits et taxes sur l'alcool et le tabac	Octobre 1980	+315
Réduction de la déduction pour amortissement — 1ère année[9]	Novembre 1981	+728
Taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires	Novembre 1981	+95
Total partiel		+5,708
III. Toutes autres mesures		−1,880
Total		−9,825
Indexation du régime fiscal des particuliers	Février 1973	−15,015
Total, y compris l'indexation du régime fiscal des particuliers		−24,840

(1) Le dégrèvement était fixé initialement à 5 pour cent de l'impôt fédéral de base, avec un minimum de $100 et un maximum de $500. En novembre 1974, le minimum a été porté à $150 pour 1974 et $200 pour 1975. En mars 1977, le dégrèvement a été augmenté de $50 par enfant. En octobre 1977, le dégrèvement minimal était de nouveau relevé pour passer à $300. En août 1978, la majoration de $50 par enfant était supprimée. Le dégrèvement a été réaménagé par le budget de novembre 1981, pour devenir une réduction forfaitaire de $200 par contribuable, la partie inutilisée étant transférable au conjoint.

(2) A compter de l'année d'imposition 1975, la déduction portait tant sur les intérêts que sur les dividendes.

(3) Le crédit d'impôt à l'investissement était à l'origine de 5 pour cent des investissements désignés effectués avant le 1er juillet 1977. Il a été augmenté et étendu en mars 1977, et son taux de base a été porté à 7 pour cent en novembre 1978. Le crédit a été prolongé pour une période indéterminée en 1978.

(4) La taxe de 12 pour cent sur l'essence et le carburant diesel a été transformée en taxe spécifique en mars 1977, puis convertie en prélèvement *ad valorem* de 9 pour cent en avril 1980. Ce dernier changement n'a guère modifié le produit de la taxe en 1980, les taux spécifiques équivalant en gros à une taxe proportionnelle de 9 pour cent.

(5) La déduction au titre des stocks a été instituée pour soulager la trésorerie des entreprises, en compensant les distorsions exercées par l'inflation sur gains sur stocks et donc sur les impôts à payer.

(6) Le taux général de la taxe de vente a été ramené de 12 à 9 pour cent, sauf pour les produits du tabac et des alcools.

(7) La taxe à l'exportation du pétrole a été instituée en octobre 1973. Le produit en était partagé à égalité avec les provinces exportatrices. Le prélèvement à l'exportation du pétrole est entré en vigueur en application de la nouvelle législation en avril 1974, son produit revenant exclusivement au gouvernement fédéral. A partir du 1er novembre 1980, la moitié du produit du prélèvement devait être versée aux provinces.

(8) Sauf dans des cas limités, les intérêts et dividendes versés sur de nouvelles émissions d'obligations à intérêt conditionnel et sur des actions privilégiées à terme ou rétractables devaient être considérés comme des intérêts aux fins de l'impôt.

(9) La moitié seulement de la déduction normale pour amortissement peut être déduite pendant l'année d'acquisition d'un bien amortissable. Dans l'ensemble, cette règle donne la même déduction qu'un calcul au prorata du nombre de jours où le bien a appartenu à l'entreprise dans l'année.

Annexe E

Soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles: méthodologie, estimations et interprétation

Il est reconnu depuis longtemps en économie que, comme le solde budgétaire de l'État non seulement influe sur la conjoncture économique, mais subit l'effet de cette dernière, le solde observé n'est pas à lui seul un indicateur suffisant de l'orientation fiscale. Le solde observé peut aussi donner une idée trompeuse de la situation financière fondamentale de l'État. L'élimination des variations cycliques ou conjoncturelles dans le solde facilite l'analyse de l'orientation fiscale et aide à déterminer si les déficits (ou excédents) observés ont un caractère conjoncturel ou «structurel». Deux ensembles de calculs entrent dans l'obtention d'un solde corrigé des variations conjoncturelles: la correction cyclique du niveau d'activité économique ou de production et l'élimination des influences cycliques dans les recettes et les dépenses.

Les estimations de la production corrigée des variations conjoncturelles établies par le ministère des Finances sont fondées sur un taux moyen d'utilisation de la main-d'œuvre et la productivité tendancielle du travail[1]. On a choisi un taux moyen d'utilisation de la main-d'œuvre, de préférence à un taux de pleine utilisation parce qu'il constitue une meilleure approximation de l'activité économique susceptible d'être soutenue à moyen ou à long terme. Le taux moyen d'utilisation de la main-d'œuvre est calculé à partir d'une moyenne mobile des taux de participation et des taux de chômage corrigés des variations conjoncturelles pour quatre catégories d'âge et de sexe. Le taux de chômage des hommes adultes, corrigé des variations conjoncturelles, est posé égal à sa valeur moyenne sur l'ensemble de la période 1956-1973, l'hypothèse implicite étant que la validité du taux de chômage des hommes adultes comme indicateur de la situation du marché du travail n'a pas varié dans le temps. Les taux de chômage corrigés des variations conjoncturelles pour les autres groupes démographiques sont calculés d'après la sensibilité estimée du taux de chômage d'une catégorie donnée d'âge et de sexe à l'écart proportionnel du taux de chômage des hommes adultes par rapport à sa valeur moyenne. Ces taux de chômage corrigés des variations conjoncturelles et ces taux de participation servent à calculer un niveau corrigé d'emploi, qui est combiné à la productivité du travail en tendance pour obtenir le PNB corrigé[2].

Le taux de chômage global corrigé des variations conjoncturelles est passé de 5.5 pour cent en 1970 à 6.8 pour cent en 1978, d'après les estimations du Ministère. Cette élévation s'explique par la baisse de la proportion de la population active

---

(1) Des estimations des soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles ont été présentées dans les dernières livraisons de la *Revue économique* publiée par le Ministère.

(2) Les niveaux de production corrigés des variations conjoncturelles calculés de cette façon diffèrent quelque peu, sur le plan conceptuel, de la production potentielle à laquelle font souvent allusion les documents budgétaires aux États-Unis. Dans ce dernier cas, les estimations font appel à un taux d'utilisation de la main-d'œuvre jugé compatible avec un maintien de l'inflation, tandis que le Ministère se sert d'un taux moyen d'utilisation de la main-d'œuvre.

représentée par les hommes adultes, lesquels ont le taux de chômage le plus bas parmi toutes les catégories d'âge et de sexe, ainsi que par la tendance à la hausse du taux de chômage des jeunes et des femmes adultes — par rapport à celui des hommes adultes — pendant cette période. Le taux global corrigé de chômage est estimé à 6.3 pour cent en 1982; sa diminution par rapport à 1976 est attribuable à une contraction du taux de chômage des femmes, par rapport à celui des hommes adultes.

La productivité tendancielle du travail, jusqu'en 1973 est simplement la tendance observée de la DNB réelle par personne employée de 1956 à 1973, période caractérisée par une croissance relativement forte de la productivité de la main-d'œuvre. On a observé un net ralentissement de la productivité mesurée du travail dans les années 70. Dans ce qu'on appelle le scénario de production tendancielle élevée, ce phénomène a été pris en compte dans la méthodologie en ramenant le taux de croissance de la productivité tendancielle de 2.4 pour cent par an sur la période 1956-1973 à 1 pour cent par an de 1974-1978 et à 0.5 pour cent par an à partir de 1979[3]. Ces hypothèses sur l'évolution de la productivité tendancielle sont fondées sur une observation attentive des variations des taux de chômage et du niveau de production ainsi que sur l'examen des études économiques consacrées à la productivité au Canada. Néanmoins, le taux de croissance de la productivité tendancielle au cours des dernières années reste entouré de grandes incertitudes, tout comme le taux à utiliser pour les projections dans l'avenir.

Il n'est pas du tout certain non plus que, comme on l'a posé en hypothèse, la validité du taux de chômage des hommes adultes comme indicateur de la situation du marché du travail n'ait pas varié dans le temps. De 1974 à 1981, le taux de chômage des hommes adultes s'est établi à 4.5 pour cent en moyenne, contre 4 pour cent de 1956 à 1973. On pourrait prétendre que la période 1974-1981 n'était pas représentative de niveaux soutenables de production, tout comme on pourrait avancer que des facteurs institutionnels et socio-économiques ont entraîné une augmentation permanente du taux «normal» de chômage des hommes adultes. Si le taux moyen de chômage des hommes adultes observé pendant la période 1956-1973 est jugé approprié pour les années postérieures à 1973 et que la croissance tendancielle de la productivité n'ait pas subi un ralentissement plus marqué qu'il n'a été supposé précédemment, il y aurait un écart appréciable entre la production effective et la production tendancielle ou corrigée des variations conjoncturelles de 1977 à 1981 et un écart de plus de 11 pour cent en 1982 (voir le graphique E-1). Si l'on suppose par contre que le taux «normal» de chômage des hommes adultes a été de 4.5 pour cent depuis le début des années 70 plutôt que de 4.0 pour cent et que la productivité tendancielle du travail est tombée quasiment à zéro de 1979 à 1982[4], on observe des modifications sensibles de l'écart de production estimé pour 1982, comme le montre le scénario de production tendancielle basse au graphique E-1. Cet écart reste cependant très important: avec ces hypothèses, l'écart de production de 9.0 pour cent estimé pour 1982 représente presque le double du sommet précédent de 4.7 pour cent estimé pour 1961. Ce sont les estimations reposant sur la tendance «basse» qui sont utilisées pour les chiffres précis mentionnés dans la suite de cette annexe, car elles semblent plus conformes à l'évolution observée de 1979 à 1982.

---

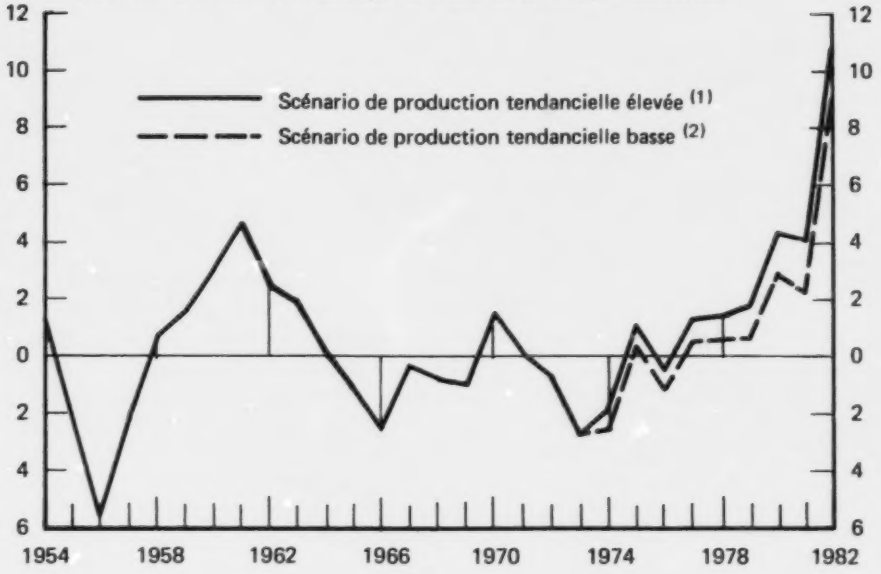
[3] Cet exposé de la méthodologie est simplifié. La productivité a été analysée à partir de l'emploi pondéré par catégorie d'âge et de sexe, les coefficients de pondération reflétant les différences de productivité au cours d'une année de base. Les chiffres cités dans le texte sont des valeurs approximatives fondées sur la productivité tendancielle non pondérée.

[4] L'hypothèse exacte est que de 1979 à 1982 la productivité pondérée tendancielle s'accroît de 0.2 pour cent par an, contre 0.6 pour cent dans le scénario de production tendancielle élevée. La croissance tendancielle de la productivité est censée revenir à 0.6 pour cent en 1983.

Graphique E-1

Ecarts de production

(PNB corrigé des variations conjoncturelles, moins PNB réel en pourcentage du PNB corrigé des variations conjoncturelles)



(1) Le scénario de production tendancielle élevée correspond à un taux de chômage moyen des hommes adultes de 4 pour cent, ce qui implique un taux global de chômage corrigé de 6.3 pour cent en 1982 et une croissance tendancielle de la productivité pondérée du travail de 0.6 pour cent par an à partir de 1979.

(2) Le scénario de production tendancielle basse correspond à un taux moyen de chômage des hommes adultes de 4.5 pour cent, qui implique un taux global de chômage corrigé de 7 pour cent en 1982 et à une croissance tendancielle de la productivité pondérée du travail de 0.2 pour cent par an de 1979 à 1982.

Source: Ministère des Finances.

Après avoir obtenu une estimation de la production moyenne, corrigée des variations conjoncturelles, on rajuste les recettes et dépenses publiques en fonction de leur sensibilité aux écarts du PNB réel par rapport au PNB corrigé. Six catégories de recettes sont rajustées[5]. Étant donné que la sensibilité à la situation conjoncturelle varie selon les catégories et que les assiettes fiscales ne représentent pas une proportion constante du PNB, la sensibilité de l'ensemble des recettes à l'écart de production peut varier dans le temps. La variation de la sensibilité est attribuable en majeure partie aux mouvements de la part des bénéfices des sociétés, qui ont affiché certaines modifications apparemment non conjoncturelles et sont imposés à un taux moyen plus élevé que les revenus personnels. Du côté des dépenses, les prestations d'assurance-chômage ont été corrigées. L'hypothèse faite est que la composante conjoncturelle de ce poste est directement liée à l'écart proportionnel du taux effectif de chômage par rapport à son niveau corrigé. C'est-à-dire que, si le taux effectif de

[5] L'impôt sur le revenu des particuliers; cotisations d'assurance-chômage et du Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec; impôt sur le revenu des sociétés; taxe de vente; droits de douane.

chômage dépasse de 10 pour cent son niveau corrigé, on suppose que les prestations réellement observées sont aussi de 10 pour cent supérieures à leur niveau corrigé.

Le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, calculé selon la méthode qui vient d'être exposée, représente donc le solde qui serait observé avec la structure existante des recettes et des dépenses si l'économie, une année donnée, enregistrait un niveau moyen d'activité. A ce titre, ce solde corrigé facilite la détermination des éléments structurels — par opposition aux composantes conjoncturelles — du déficit. Cependant, en raison des incertitudes entourant l'estimation du niveau de la production corrigée et le caractère statique des rajustements de recettes et de dépenses, tout *niveau* calculé du solde corrigé des variations conjoncturelles doit être interprété avec une grande prudence.

Outre les difficultés entraînées par des estimations imprécises de la production corrigée, le caractère statique de la méthode employée limite l'utilité des estimations du niveau du solde budgétaire corrigé. Cela est dû principalement au fait que les estimations éliminent l'effet de la situation conjoncturelle sur le solde budgétaire de l'État à un moment donné; elles ne représentent *pas* le solde budgétaire qui aurait été observé si l'économie avait toujours fonctionnée à son niveau corrigé des variations conjoncturelles. Il faudrait procéder à un nombre considérable d'autres corrections avant de pouvoir calculer un solde corrigé dans le cadre d'une méthode dynamique, mais deux redressements méritent d'être signalés. En premier lieu, étant donné que l'encours de la dette — et, partant, les paiements d'intérêt — dépend des déficits courants et passés, l'hypothèse voulant que l'économie ait toujours fonctionné à un niveau moyen d'activité aurait un effet cumulatif peut-être important sur l'encours de la dette et les paiements d'intérêt. En second lieu, vu qu'une forte proportion des prestations d'assurance-chômage est en fait autofinancée par les cotisations du secteur privé, les taux de cotisation d'une année donnée peuvent refléter l'évolution des années précédentes; par conséquent, l'hypothèse voulant que l'économie ait toujours fonctionné à un niveau moyen d'activité pourrait avoir une incidence marquée sur le solde cumulatif du compte d'assurance-chômage si les taux de cotisation restent inchangés. La méthode de correction des variations conjoncturelles utilisée par le Ministère ne tient pas compte de ces effets conjoncturels cumulatifs. Le solde corrigé des variations conjoncturelles est par conséquent une estimation du solde budgétaire qui serait observé une année donnée si l'économie devait revenir instantanément à son niveau d'activité corrigé des variations conjoncturelles, sans changement de la structure des impôts et des dépenses.

C'est pourquoi, au lieu de s'intéresser aux niveaux, on se concentre plus souvent sur *les variations* du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles. Cela donne une indication utile des changements d'orientation globale de la politique fiscale qui sont dus à des facteurs non conjoncturels, qu'ils soient discrétionnaires ou non discrétionnaires. Bien que la variation du solde corrigé d'une année à l'autre constitue un indicateur global utile de l'orientation fiscale, deux réserves importantes doivent être formulées lorsqu'on l'utilise de cette façon. D'abord, l'évolution du solde corrigé des variations conjoncturelles ne constitue pas nécessairement une bonne mesure du changement discrétionnaire (ou induit par la politique) des dépenses et des recettes, puisque des facteurs non conjoncturels mais aussi non discrétionnaires peuvent avoir un effet important sur le solde budgétaire. Les taux d'intérêt ou les prix de l'énergie en sont deux exemples. De même, avec certaines structures d'impôt et de dépense, la croissance tendancielle des recettes peut être plus rapide ou plus lente que celle des dépenses, de sorte qu'avec le temps le solde corrigé évolue vers un excédent ou

un déficit, ce qui ne signifie pas en soi que la politique *discrétionnaire* s'oriente vers la restriction ou la stimulation. Il convient de ne pas oublier la différence entre les changements des soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles et les changements budgétaires discrétionnaires.

En second lieu, lorsqu'on utilise l'évolution du solde corrigé comme indicateur global de l'orientation de la politique fiscale, on donne implicitement la même importance aux recettes et aux dépenses pour ce qui est de leur influence sur la situation macroéconomique. Or la théorie économique permet de penser que, du point de vue des effets à court terme sur la demande, les recettes devraient généralement se voir accorder une importance moins grande que les dépenses. Aussi, l'effet expansionniste relatif peut varier selon les genres de dépenses ou de recettes. Il faut donc se rappeler, pour interpréter le solde corrigé des variations conjoncturelles comme un indicateur de l'orientation de la politique fiscale, qu'on a fait l'hypothèse implicite d'une importance égale pour toutes les catégories de dépenses et de recettes. Une réaffectation de dépenses ou de recettes qui, dans l'ensemble, pourrait stimuler l'économie tout en laissant le solde budgétaire effectif inchangé, ne modifierait pas le solde corrigé. Il découle de cette limitation d'ordre méthodologique que le solde corrigé perd de son utilité comme indicateur de l'orientation de la politique fiscale lorsque le «dosage» des moyens d'intervention fiscale subit des modifications appréciables.

Les éléments conjoncturel et non conjoncturel du solde budgétaire calculés à l'aide des deux estimations de la production corrigées qui ont été évoqués précédemment (graphique E.1) sont présentés aux tableaux E-1 et E-2. Le déficit fédéral observé a augmenté d'à peu près $13 milliards de 1981 à 1982; dans le scénario de production tendancielle élevée, cette hausse est attribuable pour 60 pour cent aux facteurs conjoncturels. Le solde observé des autres administrations publiques a diminué de $1.6 milliard de 1981 à 1982, les facteurs non conjoncturels poussant ce solde vers un excédent tandis que les éléments conjoncturels auraient entraîné une hausse d'environ $3 milliards du déficit. Le solde budgétaire observé de l'ensemble des administrations a accusé un recul de $14.6 milliards en 1982; les influences conjoncturelles y ont contribué pour $10.7 milliards, et les éléments non conjoncturels pour $3.9 milliards. Exprimé en pourcentage du PNB, le déficit fédéral observé a augmenté de 3.6 points en 1982, alors que le déficit corrigé s'accroissait de 1.3 point du PNB corrigé des variations conjoncturelles. Pour l'ensemble des administrations, le déficit observé s'est aggravé de 4.1 points du PNB alors que le solde corrigé augmentait de 1 point du PNB corrigé en 1982. Les estimations indiquent que les augmentations des déficits corrigés en 1982 sont les premières à être enregistrées depuis 1978. Ces baisses des soldes corrigés en 1982 soutiennent l'activité économique en période de récession prononcée; cependant, l'adoption d'une orientation fiscale plus expansionniste a été moins marquée qu'en 1975, alors que le déficit fédéral corrigé avait baissé de 2 points et le solde corrigé de l'ensemble des administrations de 3 points du PNB corrigé.

En ce qui concerne les estimations de niveau, le scénario de production tendancielle basse indique qu'en 1982 le déficit fédéral aurait été plus faible de $10.4 milliards si l'économie avait enregistré son niveau de production corrigé des variations conjoncturelles. Le déficit fédéral corrigé de l'évolution conjoncturelle est estimé à 3.1 pour cent du PNB en 1982, contre 6 pour cent dans le cas du déficit observé. Le déficit corrigé de 1982 a été supérieur à la moyenne de 2 pour cent de la période 1971-1980, mais nettement inférieur aux 4.3 pour cent calculés pour 1978, année marquée par une expansion modeste de la production et un chômage beaucoup plus faible

Tableau E-1

Soldes budgétaires des administrations publiques après correction des variations conjoncturelles[1] 1971 à 1982

	Administration fédérale			Autres administrations[2]			Ensemble des administrations			
	Solde observé	Élément conjoncturel	Élément non conjoncturel	Solde observé	Élément conjoncturel	Élément non conjoncturel	Solde observé	Élément conjoncturel	Élément non conjoncturel	Écart de production[4]
					($ milliards)					
1971	−0.1	−0.1	0.0	0.3	−0.0	0.3	0.1	0.2	0.3	
1972	−0.6	0.1	−0.7	0.6	0.1	0.6	0.1	0.2	−0.1	
1973	0.4	1.0	−0.6	0.9	0.4	0.5	1.3	1.3	−0.1	
1974	1.1	1.6	−0.5	1.7	0.5	1.2	2.8	2.0	0.8	
1975	−3.8	0.0	−3.8	−0.2	−0.0	−0.2	−4.0	−0.0	−4.0	
1976	−3.1	0.7	−4.1	0.2	0.2	−0.1	−3.2	0.9	−4.1	
1977	−7.3	−0.5	−6.8	2.3	−0.1	2.4	−5.0	−0.6	−4.4	
1978	−10.7	−0.8	−9.9	3.3	−0.2	3.5	−7.4	−1.0	−6.4	
1979	−9.3	−0.4	−8.9	4.3	−0.2	4.5	−5.0	−0.6	−4.4	
1980	−10.2	−2.0	−8.2	4.0	−1.1	5.1	−6.2	−3.0	−3.1	
1981	−8.0	−1.8	−6.2	4.0	−0.9	4.8	−4.0	−2.7	−1.3	
1982	−21.1	−9.4	−11.7	2.4	−4.0	6.4	−18.6	−13.4	−5.3	
					(en pourcentage du PNB)[3]					
1971	−0.2	−0.2	0.0	0.3	−0.0	0.3	0.1	−0.2	0.3	0.1
1972	−0.5	0.1	−0.6	0.6	0.1	0.5	0.1	0.2	−0.1	−0.7
1973	0.3	0.8	−0.5	0.7	0.3	0.4	1.0	1.1	−0.1	−2.8
1974	0.8	1.1	−0.3	1.2	0.3	0.9	1.9	1.4	0.5	−2.5
1975	−2.3	0.0	−2.3	−0.1	−0.0	−0.1	−2.5	−0.0	−2.4	0.4
1976	−1.8	0.3	−2.2	0.1	0.1	−0.0	−1.7	0.5	−2.2	−1.2
1977	−3.5	−0.2	−3.2	1.1	−0.1	1.2	−2.4	−0.3	−2.1	0.6
1978	−4.6	−0.4	−4.3	1.4	−0.1	1.5	−3.2	−0.4	−2.8	0.6
1979	−3.5	−0.1	−3.4	1.6	−0.1	1.7	−1.9	−0.2	−1.7	0.7
1980	−3.5	−0.7	−2.7	1.4	−0.4	1.7	−2.1	−1.0	−1.0	2.9
Moyenne 1971-80	−1.9	0.1	−2.0	0.8	0.0	0.8	−1.1	0.1	−1.2	−0.2
1981	−2.4	−0.5	−1.8	1.2	−0.3	1.4	−1.2	−0.8	−0.4	2.2
1982	−6.0	−2.7	−3.1	0.7	−1.1	1.7	−5.3	−3.8	−1.4	9.0

Sources: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses, nº de cat. 13-001*; et ministère des Finances.

(1) D'après les Comptes nationaux et les années civiles. Estimations fondées sur le scénario de production tendancielle basse. Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments peut ne pas correspondre au total.

(2) Comprend le solde budgétaire global des administrations provinciales, des administrations locales, du secteur hospitalier et des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

(3) Les soldes observés et les éléments conjoncturels sont indiqués en pourcentage du PNB observé, tandis que les éléments non conjoncturels sont indiqués en proportion du PNB corrigé des variations conjoncturelles.

(4) Production corrigée des variations conjoncturelles moins production observée, en pourcentage du PNB corrigé.

qu'en 1982. Le déficit corrigé du gouvernement fédéral a été en grande partie compensé en 1982 par des déficits un peu plus faibles du secteur provincial-local-hospitalier et par les excédents des comptes de pension. Les administrations dans leur ensemble ont enregistré, après correction des variations conjoncturelles, un déficit de 1.4 pour cent du PNB, corrigé en 1982.

Comme le montre le tableau E-2, ces conclusions à l'égard des changements d'orientation de la politique fiscale et de leur ampleur ne sont guère modifiées si l'on suppose que le scénario de production tendancielle élevée est plus représentatif du niveau de production corrigé des variations conjoncturelles. On constate toutefois des modifications appréciables du niveau des soldes corrigés, en particulier après 1979, alors que l'effet cumulatif d'une croissance plus lente de la productivité tendancielle commence à exercer un effet appréciable sur l'estimation de l'écart de production. En 1982, par exemple, le déficit estimatif du gouvernement fédéral, après correction, est de 3.1 pour cent du PNB, contre 2.4 pour cent dans le scénario de production tendancielle élevée, alors que le déficit corrigé de l'ensemble des administrations est de 1.4 pour cent du PNB, contre 0.5 pour cent dans le scénario de production tendancielle élevée.

Tableau E-2

Soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles de l'administration fédérale et de l'ensemble des administrations — deux scénarios[1]

	Administration fédérale			Ensemble des Administrations[3]		
	Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles			Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles		
	Solde budgétaire observé	Production tendancielle		Solde observé	Production tendancielle	
		élevée	basse		élevée	basse
	(en pourcentage du PNB)[2]					
1974	0.6	0.0	−0.3	1.9	1.0	0.5
1975	−2.3	−1.9	−2.3	−2.5	−2.0	−2.4
1976	−1.8	−1.8	−2.2	−1.7	−1.7	−2.2
1977	−3.5	−2.9	−3.2	−2.4	−1.6	−2.1
1978	−4.6	−3.9	−4.3	−3.2	−2.3	−2.8
1979	−3.5	−3.0	−3.4	−1.9	−1.1	−1.7
1980	−3.5	−2.2	−2.7	−2.1	−0.4	−1.0
1981	−2.4	−1.3	−1.8	−1.2	0.4	−0.4
1982	−6.0	−2.4	−3.1	−5.3	−0.5	−1.4

Sources: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº de cat. 13-001; et ministère des Finances.

(1) D'après les Comptes nationaux et les années civiles.

(2) Les soldes observés sont indiqués en pourcentage du PNB, tandis que les soldes corrigés des variations conjoncturelles sont indiqués en pourcentage du PNB corrigé des variations conjoncturelles.

(3) Comprend le solde budgétaire global des administrations provinciales, des administrations locales, du secteur hospitalier et des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Annexe F

Soldes budgétaires corrigés de l'inflation: méthodologie, estimations et interprétation

Comme l'indique le texte principal, la correction des soldes budgétaires en fonction de l'inflation porte surtout sur les variations de l'endettement réel des administrations. Cet endettement peut se définir de plusieurs façons; la définition employée ici est une version modifiée de la mesure du passif net utilisé dans les comptes de flux financiers. Bien entendu, aux fins de la correction de l'inflation, il faut obtenir une estimation du passif net ayant une valeur nominale fixe de rachat[1]. La baisse de ce passif qu'entraîne l'inflation d'une année à l'autre, et qui équivaut approximativement à la prime à l'inflation comprise dans les paiements nets d'intérêt, est ajoutée au solde budgétaire effectif pour obtenir le solde corrigé de l'inflation. Cette correction des dépenses nettes mesurées des administrations a évidemment pour contrepartie une diminution du revenu mesuré de leurs créanciers. Ces redressements reflètent le point de vue selon lequel la prime à l'inflation s'apparente davantage à un remboursement de capital — et donc à une opération du compte de capital — qu'à un flux de revenu courant.

Le tableau F-1 présente, tant pour le gouvernement fédéral que pour l'ensemble des administrations publiques, le passif net à valeur fixe, la baisse de valeur réelle de ce passif entraînée par l'inflation et les déficits selon les Comptes nationaux corrigés de l'inflation, en proportion du PNB. La baisse de la valeur réelle du passif net due à l'inflation et calculée en multipliant l'encours en début d'année par la variation proportionnelle de l'indice de déflation de la DNB entre le quatrième trimestre de l'année précédente et le quatrième trimestre de l'année courante. En principe, on peut calculer les déficits corrigés de l'inflation à partir de données d'actif ou de passif; cependant, le cadre des Comptes nationaux permet d'effectuer des calculs comparables pour toutes les administrations publiques. On notera que le montant calculé du passif net à valeur fixe de l'ensemble des administrations après 1980 est inférieur à celui du gouvernement fédéral. Cela reflète l'importance croissante de l'excédent cumulatif des Régimes des pensions du Canada et de rentes du Québec, mesuré dans les Comptes nationaux, ainsi qu'une hausse des fonds investis en actions plus forte dans le cas du secteur provincial-local-hospitalier que dans celui du gouvernement fédéral.

La prise en compte de la baisse de valeur réelle des engagements nets qui ont une valeur nominale fixe de rachat produit des effets appréciables sur les soldes budgé-

---

[1] Le passif net à valeur fixe se définit comme le total du passif (ligne 3100) du tableau 1 du catalogue 13-563 de Statistique Canada diminué du total des actifs (ligne 2100) rajusté pour exclure les bénéfices non répartis des «entreprises associées», qui est une composante des réclamations à l'égard des entreprises associées (ligne 2510). L'exclusion de la composante actions (2520 et 2510) du total des actifs rajustés correspond au passif net à valeur fixe. Le passif net à valeur fixe se définit comme le total du passif moins l'actif à valeur fixe. Les données relatives aux réclamations à l'égard des entreprises associées proviennent de Statistique Canada. Etant donné que l'actif à valeur fixe est inférieur au total de l'actif rajusté, le passif net à valeur fixe sera supérieur au passif net; la différence correspond simplement aux actifs détenus sous forme d'actions.

Tableau F-1

Soldes budgétaires (selon les Comptes nationaux) corrigés de l'inflation

	Passif net	Passif net à valeur fixe[1]	Solde budgétaire observé	Baisse de valeur réelle du passif net à valeur fixe	Solde budgétaire corrigé de l'inflation	En proportion du PNB	
						Observé	Corrigé
			(en millions de dollars)			(en pourcentage)	
Administration fédérale							
1970	6,632	8,320	266	408	674	0.3	0.8
1971	6,637	8,520	– 145	294	149	– 0.2	0.2
1972	6,823	8,816	– 566	494	– 72	– 0.5	– 0.1
1973	7,326	9,374	387	1,091	1,477	0.3	1.2
1974	6,733	9,024	1,109	1,354	2,463	0.8	1.7
1975	6,165	8,894	– 3,805	909	– 2,896	– 2.3	– 1.8
1976	9,728	11,878	– 3,391	1,031	– 2,360	– 1.8	– 1.2
1977	12,939	15,962	– 7,303	966	– 6,337	– 3.5	– 3.0
1978	18,823	22,282	– 10,685	1,538	– 9,147	– 4.6	– 4.0
1979	29,774	34,803	– 9,264	4,123	– 5,141	– 3.5	– 2.0
1980	39,506	44,759	– 10,153	4,591	– 5,561	– 3.5	– 1.9
1981	50,506	55,896	– 7,979	6,216	– 1,763	– 2.4	– 0.5
1982	58,923	64,854	– 21,083	6,718	– 14,365	– 6.0	– 4.1
Ensemble des administrations[2]							
1970	13,510	15,443	806	757	1,563	0.9	1.8
1971	13,067	15,392	130	532	662	0.1	0.7
1972	13,161	15,635	81	876	957	0.1	0.9
1973	14,021	16,603	1,252	1,931	3,183	1.0	2.6
1974	13,014	15,841	2,795	2,376	5,171	1.9	3.5
1975	11,711	15,273	– 4,049	1,561	– 2,489	– 2.4	– 1.5
1976	17,042	20,228	– 3,222	1,756	– 1,467	– 1.7	– 0.8
1977	20,958	25,058	– 5,005	1,516	– 3,489	– 2.4	– 1.7
1978	26,440	31,121	– 7,392	2,148	– 5,244	– 3.2	– 2.3
1979	35,311	41,698	– 5,003	4,940	– 63	– 1.9	– 0.0
1980	41,194	47,992	– 6,175	4,923	– 1,252	– 2.1	– 0.4
1981	48,460	55,583	– 4,025	6,181	2,156	– 1.2	0.7
1982	52,807	61,326	– 18,639	6,352	– 12,287	– 5.3	– 3.5

[1] Encours en début d'année.

[2] Y compris les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

taires observés, en particulier en 1973 et en 1974, années d'inflation rapide, et à compter de 1979, période où l'on a observé une forte hausse du passif net à valeur fixe de même que des taux élevés d'inflation. Par exemple, de 1979 à 1982 la correction de l'inflation a représenté en moyenne 1.8 pour cent du PNB pour le déficit fédéral et celui de l'ensemble des administrations. En 1981, le solde global des administrations passe d'un déficit à un excédent après correction. Ces rajustements ont une ampleur suffisante pour laisser à penser que le déficit non corrigé n'est pas un bon indicateur de la situation financière réelle des administrations publiques.

Outre qu'ils renseignent sur la situation financière réelle des administrations, les soldes budgétaires corrigés de l'inflation sont utiles quand on veut évaluer l'incidence de

la situation budgétaire sur la demande globale et les marchés financiers. Dans la mesure où les bénéficiaires de paiements d'intérêt considèrent la prime à l'inflation comme une reconstitution du capital plutôt qu'un revenu courant, un déficit donné exercera un effet de stimulation moindre en présence d'inflation que si cette dernière est absente. La correction de l'inflation est utile quand on veut apprécier les répercussions du déficit sur les marchés financiers, puisque le financement de la prime à l'inflation équivaut essentiellement à une reconduction de la dette réelle existante. Il existe cependant plusieurs raisons pour lesquelles il ne serait pas approprié d'examiner uniquement le deficit corrigé de l'inflation lorsqu'il s'agit d'évaluer l'effet de celui-ci sur la demande globale et le crédit. La perception des effets de l'inflation sur les avoirs financiers peut s'accompagner d'un certain délai, de même que l'adaptation à la nouvelle situation. L'inflation exerce aussi peut-être une influence sur la composition des portefeuilles en réduisant la demande d'avoirs financiers.

Une fois qu'on a estimé la baisse due à l'inflation de la valeur réelle du passif net à valeur fixe des administrations, on peut évidemment s'en servir pour corriger de l'inflation l'épargne publique, qui se définit comme le solde budgétaire augmenté des investissements publics. En outre, la même technique générale peut servir à corriger de l'inflation les flux observés d'épargne des autres secteurs de l'économie, encore qu'une estimation du passif net à valeur fixe de chaque secteur n'aille pas sans difficulté. Cependant, comme l'ensemble de l'épargne n'est pas touché par la correction de l'inflation, on peut obtenir une estimation de l'épargne privée corrigée de l'inflation en soustrayant de l'épargne totale l'épargne corrigée du secteur public.

Annexe G

Renseignements généraux sur les déficits et la performance économique

Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer en contribuant à stabiliser la demande globale au moyen de variations de son solde budgétaire, variations qui proviennent tant des effets automatiques de la conjoncture sur les recettes et les dépenses que par des initiatives de politique. On reconnaît généralement l'importance et le bien-fondé de cette fonction, tout en craignant la possibilité que les déficits fédéraux soient trop élevés en moyenne sur l'ensemble du cycle conjoncturel ou qu'ils soient mal synchronisés avec le cycle, ce qui risque d'entraîner une «éviction» des investisseurs privés et peut-être d'accroître les tensions inflationnistes. De quels facteurs doit-on tenir compte pour évaluer l'effet probable du déficit fédéral sur l'économie? Les dépenses des autres administrations publiques sont importantes, puisque c'est l'ensemble des emprunts publics — et pas seulement le solde fédéral — qui influe sur l'offre de fonds disponibles pour le secteur privé. La dépense privée a aussi son importance, puisque rien ne garantit qu'elle soit suffisante pour maintenir un niveau de production compatible avec un taux d'emploi élevé, même sur l'ensemble du cycle. Comme l'indique l'annexe F, la correction des soldes et de l'épargne des administrations en fonction de l'inflation est utile quand on désire évaluer l'effet de la situation budgétaire sur la demande globale et les marchés financiers. La variation de l'endettement réel de l'État qu'implique le déficit observé est importante tant à court qu'à long terme, car une augmentation constante de l'endettement réel risque de poser des problèmes pour le financement du déficit. L'effet des variations des déficits sur les attentes peut également jouer un rôle important, l'existence même de ces attentes pouvant contribuer à leur réalisation. Enfin, l'origine de la variation du déficit doit aussi entrer en ligne de compte: un déficit qui stimule la consommation courante n'a pas forcément les mêmes répercussions sur l'économie qu'un déficit qui stimule l'investissement.

L'objet de cette annexe est de fournir des renseignements généraux facilitant l'analyse des répercussions économiques de la situation budgétaire du gouvernement fédéral sur la période 1974-1981, dans une optique à moyen terme. Cette période est envisagée comme un cycle de sommet à sommet, malgré les différences apparentes d'intensité de ces derniers et l'existence de quelques sommets intermédiaires. Avant d'examiner les faits, on évoquera la théorie de l'utilisation des variations du déficit à des fins de stabilisation, ainsi que les diverses règles applicables au déficit à moyen terme.

Effet du déficit sur l'économie: la théorie

Pour voir comment la politique fiscale peut contribuer à stabiliser l'activité économique, on peut analyser les flux de revenu et de dépense dans l'économie. Il est évident qu'une baisse soutenue des dépenses en biens et services entraîne tôt ou tard une chute de la production et de l'emploi. La diminution du revenu qui en résulte a des effets induits sur la dépense, et ainsi de suite. Ainsi, l'effet total peut représenter plu-

sieurs fois la réduction initiale de dépense. Les principales questions, dans ce processus, sont de savoir si les variations de dépense d'un groupe sont entièrement compensés par les variations des autres groupes et, dans l'affirmative, de déterminer le temps que prend cette compensation. Par exemple, si une hausse de l'épargne personnelle a tendance à entraîner une diminution du revenu et de l'emploi, une offre accrue de fonds peut stimuler l'investissement en agissant sur les taux d'intérêt. Les effets de prix peuvent aussi contribuer à ramener l'économie à sa situation de départ. Une offre excédentaire sur les marchés des produits et de la main-d'œuvre tend à faire baisser les prix et les salaires, d'où il peut résulter une augmentation nette des dépenses en biens et en services. Une atténuation des tensions de prix signifie qu'une masse monétaire donnée permet de financer un volume réel supérieur de dépense, de sorte que même si les effets de prix ne stimulent pas directement la demande, l'évolution des marchés financiers tend à compenser l'impulsion de contraction si les prix et les salaires sont sensibles à la demande.

Dans une économie soumise à des perturbations influant sur les décisions de dépense et d'épargne, un rôle naturel qui apparaît pour la politique fiscale est d'amortir les fluctuations de l'activité économique, à supposer que l'économie soit lente à s'adapter à des impulsions de contraction ou d'expansion. Pour une réduction donnée de la dépense privée, une hausse compensatrice du déficit de l'État (par augmentation des dépenses ou diminution des impôts) ramène la production et l'emploi à leur niveau initial. De même, si la demande globale est jugée excessive, une réduction du déficit (ou, plus généralement, une variation dans le sens d'un excédent plus élevé) peut servir à la résorber.

Cependant, le rôle de stabilisation économique de la politique fiscale n'est pas universellement admis. On fait souvent valoir que l'analyse précédente des revenus et des dépenses ne tient pas compte des répercussions financières des déficits. Le raisonnement, sous sa forme la plus simple, est que le volume de dépenses pouvant être financé par une masse monétaire donnée est fixe; par conséquent, toute hausse des dépenses publiques déplace une dépense privée équivalente, le déplacement se faisant par le biais d'une augmentation des taux d'intérêt. On admet maintenant de façon générale que ce raisonnement est incomplet dans la mesure où il ne tient pas compte de l'effet des taux d'intérêt sur le volume de dépenses susceptible d'être financé par une masse monétaire donnée. On considère qu'une montée des taux d'intérêt incite les particuliers et les entreprises à réduire leurs encaisses, ce qui accroît la masse monétaire effective et permet de financer un niveau d'activité plus élevé à l'aide d'une masse monétaire donnée. Si les encaisses sont très sensibles et la dépense privée moins sensible aux taux d'intérêt, la politique fiscale peut contribuer efficacement à stabiliser l'économie. Si, par contre, la dépense privée est très sensible et la demande d'encaisse peu sensible aux taux d'intérêt, l'efficacité de la politique fiscale est fortement diminuée. Étant donné que les taux d'intérêt doivent augmenter pour financer un niveau plus élevé d'activité, certains effets négatifs sur l'investissement privé paraissent inévitables, mais il n'est pas évident qu'ils soient plus marqués que les effets induits d'un niveau d'activité plus élevé sur l'investissement privé[1].

---

[1] Lorsqu'on parle d'une hausse du niveau d'activité ou des taux d'intérêt, c'est par rapport au niveau qui aurait été observé sans expansion automatique ou discrétionnaire du déficit. Toutefois, si l'on suppose que cette mesure est prise pendant une période de fléchissement cyclique et que les mesures fiscales atténuent ce fléchissement, sans le compenser entièrement, les taux d'intérêt peuvent diminuer par rapport à avant la récession, malgré l'augmentation du déficit. En principe, il est possible de compenser entièrement un fléchissement cyclique par la politique fiscale, sans augmentation des taux d'intérêt par rapport au niveau enregistré avant la récession, si la masse monétaire est suffisante pour financer la production corrigée des variations cycliques.

Les données fournies à ce sujet par des simulations de modèles macroéconomiques portent à croire que le phénomène d'éviction n'est pas un problème important à court terme[2]. C'est-à-dire que, sans changement de la politique monétaire, une hausse des dépenses publiques financée par des obligations entraînera une augmentation de l'activité économique généralement égale ou supérieure à la stimulation initiale. La possibilité de financer la hausse des dépenses par des emprunts à l'étranger tend à limiter toute tension supplémentaire à la hausse des taux d'intérêt intérieurs que pourrait provoquer un déficit budgétaire, encore que les entrées de capitaux résultantes aient des répercussions sur le taux de change, lequel influe sur les prix intérieurs et sur la demande de la production des industries concurrencées par les importations et vendant à l'étranger.

Une question importante, dans l'utilisation de la politique fiscale pour stabiliser l'économie, est de savoir si les divers stabilisateurs économiques devraient ou non être complétés par des modifications discrétionnaires des impôts et des dépenses. Un fléchissement d'activité économique entraîne une hausse des dépenses publiques (principalement en accroissant les prestations d'assurance-chômage) et une baisse des recettes fiscales, deux effets qui sont automatiquement inversés quand l'économie se redresse. En principe, le même résultat peut être obtenu par des modifications discrétionnaires, avec cependant le risque que les mesures ne soient pas prises au moment opportun et soient ou excessives, ou insuffisantes, en raison des incertitudes entourant le processus de prévision, des délais de mise en œuvre des mesures et du décalage entre leur mise à exécution et leurs effets. Cela étant, les initiatives discrétionnaires risquent d'exercer des effets négatifs sur les attentes et, plus généralement, sur la «confiance», de sorte qu'elles pourraient être moins efficaces que les stabilisateurs économiques. Le raisonnement implicite est qu'un élargissement automatique du déficit est considéré comme autocorrecteur, ce qui n'est pas obligatoirement le cas avec des mesures discrétionnaires. L'effet de changements fiscaux discrétionnaires sur les attentes dépend probablement de la gravité du fléchissement conjoncturel; lors d'une récession très accentuée, les risques de «surchauffe» peuvent être considérés comme négligeables, de sorte qu'il peut n'y avoir aucune différence, sous l'angle de leurs effets sur les attentes, entre des augmentations automatiques et discrétionnaires du déficit.

Une autre question, dans l'application d'une politique fiscale de compensation des variations cycliques, tient au rôle des déficits dans l'alimentation de l'inflation et des attentes inflationnistes. Comme l'inflation a en soi des effets nuisibles à la performance économique et que les déficits peuvent être considérés comme contribuant à l'inflation, il peut être opportun de poursuivre une politique fiscale et monétaire restrictive, de manière à accélérer la réduction de l'inflation et des anticipations inflationnistes, même quand l'économie n'est pas à son mieux[3]. La question devient alors celle d'un arbitrage entre le court et le long terme, dans un contexte d'incertitude considérable. Le bien-fondé d'une telle orientation fiscale peut dépendre de la gravité

---

[2] Voir *Financement du déficit budgétaire et contrôle monétaire*, OCDE, Paris, 1982.

[3] Une réduction de l'inflation peut en soi stimuler l'activité économique à moyen terme, pour plusieurs raisons. Les investissements privés peuvent souffrir de l'inflation du fait que les marchés financiers tendent à fonctionner moins efficacement dans un contexte inflationniste, notamment parce que les épargnants et les investisseurs deviennent moins disposés à s'engager dans des transactions financières à long terme qui facilitent l'investissement à long terme. Les taux d'intérêt nominaux élevés qui accompagnent une inflation rapide peuvent nuire à l'investissement, même si les taux réels sont faibles, en raison des effets de Trésorerie entraînés par un remboursement anticipé de principal. Ces effets ont été importants sur les marchés hypothécaires.

du fléchissement conjoncturel; les anticipations inflationnistes sont moins susceptibles de réagir négativement à un élargissement du déficit quand la production est sensiblement inférieure à son niveau corrigé des variations conjoncturelles.

Bien que la politique fiscale puisse servir à stimuler l'économie à court terme, son efficacité peut diminuer avec le temps, même en situation de sous-emploi. La persistance d'importants déficits financés par des obligations signifie que les particuliers et les entreprises doivent être incités à détenir en portefeuille une proportion croissante de titres de l'État. Cela peut nécessiter une augmentation des taux d'intérêt offerts sur les obligations d'État, ce qui risque d'entraîner des tensions à la hausse du rendement de tous les avoirs financiers.

La possibilité de ce qu'on appelle parfois une «éviction au niveau des portefeuilles» serait mise en évidence par une hausse du rapport entre la dette publique et la richesse ou le PNB, puisque les deux risquent de présenter une forte corrélation. Il convient de rappeler que, comme le Canada représente une petite partie d'un grand marché intégré de capitaux, le rendement des avoirs financiers canadiens pourrait ne pas être beaucoup influencé par une hausse de l'offre de titres d'État. Pour cette raison ainsi que pour d'autres, l'effet complet des variations du rapport dette/PNB est difficile à évaluer.

Une question plus fondamentale est de savoir si la situation budgétaire est conforme à un emploi élevé et à l'absence de tensions supplémentaires de prix. Il est clair que l'ensemble des demandes privée et publique ne peut dépasser la capacité de production de l'économie; une orientation budgétaire qui crée une demande excédentaire provoquera une hausse des prix et des taux d'intérêt qui effectuera un transfert de ressources du secteur privé au secteur public. Si la politique monétaire n'est pas «accommodante», la hausse des taux d'intérêt et la baisse de l'investissement privé seront la principale forme d'influence de ce transfert. Si le déficit est monétisé, la hausse des prix entraînera une baisse de la demande privée. Dans la mesure où l'investissement privé diminue par suite du déséquilibre budgétaire, on observe généralement une baisse de la production potentielle, encore que cet effet puisse être compensé si la stimulation fiscale s'accompagne d'investissements en ressources matérielles ou humaines susceptibles d'accroître la productivité à l'avenir.

Normes budgétaires à moyen terme

Étant donné que la politique fiscale a un rôle d'atténuation des fluctuations cycliques ou conjoncturelles de l'économie, quel est le niveau approprié du déficit fédéral, en moyenne, sur tout un cycle? On ne peut donner de réponse simple à cette question, car elle dépend des flux d'épargne et d'investissement dans l'économie, de la mesure dans laquelle celle-ci s'auto-équilibre à moyen terme et de l'investissement public. Ce dernier entre en ligne de compte puisqu'il peut être jugé opportun de financer des investissements en infrastructure (routes, aéroports et ports, par exemple) par des obligations. Les investissements financés par des obligations peuvent contribuer à l'équité entre les générations présentes et futures en réaménageant dans le temps leurs contributions respectives au coût d'un bien de longue durée. Par conséquent, à moyen terme, il est peut être plus indiqué de se concentrer sur l'épargne publique, définie comme l'ensemble des recettes moins les dépenses autres qu'en capital (ou le solde budgétaire augmenté des investissements) plutôt que sur le déficit, qui est le total des recettes diminué du total des dépenses. L'hypothèse implicite est évidemment que l'investissement public représente une allocation efficace de ressources et ne déplace pas une dépense privée plus «utile».

Les autres flux d'épargne et d'investissement dans l'économie sont importants puisqu'un déséquilibre possible entre les deux risque d'influer sur le niveau moyen d'activité sur l'ensemble du cycle. Comme il a été indiqué, une hausse du taux d'épargne transmet initialement à l'économie une impulsion de contraction. Elle peut ou non être suivie d'un redressement d'activité suffisant pour qu'on obtienne, sur l'ensemble du cycle, un niveau de production compatible avec un taux d'emploi élevé. Si l'on s'attend à ce que l'économie fluctue autour d'une courbe de croissance «tendancielle», une norme budgétaire raisonnable à moyen terme pourrait être que l'épargne publique (après correction de l'inflation) doit être nulle en moyenne sur l'ensemble du cycle; l'épargne privée serait alors égale à l'investissement privé au niveau de production d'emploi élevé, qui est censé être obtenu sur l'ensemble du cycle. Cela paraît être le raisonnement à la base de la restriction légale qui oblige le gouvernement japonais, s'il veut emprunter pour financer les dépenses courantes, à émettre des «obligations d'exception» qui ne peuvent être refinancées. Si l'on considère que l'économie n'atteindra pas nécessairement le niveau de production compatible avec un taux d'emploi élevé sur l'ensemble du cycle, la désépargne de l'État sur tout le cycle devrait être égale à l'excédent escompté de l'épargne privée sur l'investissement à un niveau d'emploi élevé. C'est là le principe général sur laquelle repose la norme budgétaire en Allemagne de l'Ouest et qui répond aux recommandations faites en 1977 par le *U.S. Council of Economic Advisers* et un groupe d'experts de l'OCDE[4]. On trouve implicitement derrière ces normes l'idée que l'épargne privée ne sera égale à l'investissement privé que par coïncidence au niveau de production d'emploi élevé, de sorte qu'on ne peut présumer que l'épargne publique devrait être nulle à moyen terme; il pourrait être opportun pour l'État d'épargner ou de désépargner sur l'ensemble du cycle.

L'adoption du point de vue voulant que la situation budgétaire de l'État influe sur le niveau moyen d'activité pendant tout un cycle signifie que le niveau de l'épargne et de l'investissement privés dépend du déficit; cela limite l'utilité d'une analyse a posteriori des flux d'épargne pour l'évaluation des effets du budget sur l'économie. Par contre, l'hypothèse voulant que le niveau moyen d'activité sur l'ensemble d'un cycle ne dépende pas de la situation budgétaire de l'État pourrait permettre de tirer des conclusions plus solides d'une analyse des flux d'épargne.

Étant donné ces remarques générales sur les règles applicables à moyen terme au déficit et à l'épargne de l'État, que peut-on dire de la situation budgétaire des différentes administrations publiques au Canada? Du point de vue de la stabilisation, il conviendrait que le gouvernement fédéral compense l'épargne excessive des autres administrations afin de contribuer à stabiliser l'économie ou à atteindre un niveau d'activité plus élevé en moyenne sur l'ensemble du cycle. La coexistence de déficits fédéraux relativement importants et d'un excédent au niveau des autres administrations pose cependant des questions de nature différente.

Examen des faits

Un point de vue utile pour l'analyse du déficit à moyen terme est un examen des flux d'épargne et d'investissement dans l'économie. Au tableau G-1, l'épargne et l'investissement bruts par grand secteur économique sont présentés en pourcentage du PNB pour des intervalles choisis sur la période 1948-1981. L'excédent ou le déficit

---

[4] *U.S. Council of Economic Advisers*, 1977, *Report*, pp. 55-56, et McCracken, P. et coll., *Pour le plein-emploi et la stabilité des prix*, OCDE, juin 1977.

par niveau d'administration, égal à l'épargne brute diminuée de la formation de capital, figure également au tableau.

Plusieurs faits peuvent être relevés dans ce tableau. Premièrement, bien que l'épargne totale (et donc l'investissement total) ait représenté une proportion relativement stable du PNB quand on en fait la moyenne sur les cycles observés depuis 1948, elle a été un peu plus élevée en proportion du PNB entre 1974-1981 que pendant la période 1948-1981, tandis que le cycle 1967-1973 se caractérisait par un taux d'épargne inférieur à la moyenne. Deuxièmement, la période 1974-1981 a été marquée par une forte hausse du taux d'épargne du secteur intérieur privé et par une baisse appréciable du taux d'épargne global des administrations, par rapport aux moyennes du cycle précédent et aux moyennes de la période 1948-1981. L'épargne

Tableau G-1

Épargne et investissement bruts en pourcentage du PNB
Périodes choisies 1948-1981

	1948-1956	1957-1966	1967-1973	1974-1981	1948-1981
Épargne intérieure privée	18.0	17.9	17.6	20.3	18.5
Particuliers	9.0	7.2	7.5	10.4	8.5
Sociétés	9.0	10.7	10 1	9.9	10.0
Épargne publique	4.6	3.2	4.7	1.6	3.5
Fédérale	2.7	0.3	0.8	−2.1	0.5
PLH[1]	1.9	2.8	2.6	2.6	2.4
RPC/RRQ[2]	0.0	0.1	1.3	1.1	0.6
Épargne intérieure totale	22.6	21.1	22.3	21.9	22.0
Épargne extérieure	1.1	2.4	0.3	2.0	1.5
Épargne et investissement totaux[3]	23.5	23.8	22.7	24.0	23.5
Investissement privé	20.2	19.7	19.0	20.8	20.0
Investissement public	3.1	4.2	3.9	3.2	3.6
Pour mémoire: Solde total des administrations	1.5	−1.0	0.8	−1.6	−0.1
Fédérale	2.2	−0.4	0.2	−2.6	−0.1
PLH	−0.7	−0.7	−0.7	−0.1	−0.6
RPC/RRQ[1]	0.0	0.1	1.3	1.1	0.6

[1] Secteur provincial-local-hospitalier.
[2] Régime de pensions du Canada et de rentes du Québec.
[3] Corrigé de l'erreur résiduelle d'estimation.
Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº de cat. 13-001.

extérieure a augmenté sensiblement par rapport à la moyenne observée sur le cycle 1967-1973, sans pour autant différer beaucoup de sa moyenne à long terme. Troisièmement, l'ensemble des administrations publiques a été une source d'épargne sur la totalité de la période 1948-1981; bien que le taux d'épargne global des administrations ait diminué au cours du dernier cycle, il est resté positif. Cette diminution globale était presque entièrement attribuable aux variations enregistrées au niveau fédéral. Quatrièmement, on constate une baisse des investissements publics entre la période 1967-1973 et l'intervalle 1974-1981, alors que le déficit global des administrations augmente. Cinquièmement, l'ensemble des administrations a été quasiment en équilibre, en moyenne, sur l'ensemble de la période 1948-1981, il a été un emprunteur net sur les cycles 1957-1966 et 1974-1981 et un prêteur net au cours des deux autres cycles. Sixièmement, l'investissement privé a représenté une part de PNB légèrement supérieure à la moyenne au cours du dernier cycle et a dépassé de presque 2 points le niveau observé sur le cycle 1967-1973.

Ces phénomènes pourraient être interprétés comme suit. Au cours de la période 1974-1981, une hausse du taux de l'épargne privée a été compensée par une augmentation du déficit des administrations, qui reflétaient une baisse des recettes courantes nettes compensée partiellement par une réduction de la formation de capital. L'augmentation du déficit a permis à l'économie d'atteindre un niveau d'activité plus élevé en moyenne sur l'ensemble du cycle, contribuant ainsi à la vigueur relative des investissements. Un niveau plus élevé d'activité économique pourrait également avoir contribué à la hausse de l'épargne extérieure — qui se définit comme les importations nettes de biens et de services augmentées des transferts nets de l'étranger — par ses effets sur la demande d'importations et, peut-être, sur l'offre d'exportations. D'autres interprétations sont évidemment possibles. On pourrait soutenir que les déficits des administrations n'ont aucun effet net sur le niveau global d'activité économique sur l'ensemble d'un cycle, de sorte que la hausse des dépenses publiques aurait tout simplement déplacé certains investissements privés[5]. Cette question sera examinée ci-après.

L'une des principales constatations exposées dans ce document est que les méthodes comptables classiques peuvent fausser les flux de revenu enregistrés parce qu'elles ne tiennent pas compte du fait que les paiements d'intérêt comprennent un remboursement implicite de capital en période d'inflation. Une autre façon d'envisager la question est de considérer les flux courants de revenu comme majorés de la prime à l'inflation, laquelle s'apparente davantage à un transfert de capital qu'à un revenu tiré de la production courante. La correction des flux observés de revenu en fonction de cette erreur de mesure a évidemment un effet sur l'épargne mesurée, qui se définit comme les recettes diminuées des dépenses courantes. Les taux d'épargne des emprunteurs nets augmenteraient et ceux des prêteurs nets diminueraient.

Quelle a été l'importance de ces erreurs de mesure au cours de la période récente? Le tableau G-2 porte à croire que la correction des erreurs de mesure dues à l'inflation ne modifie pas fondamentalement l'évolution des flux d'épargne et des soldes

---

[5] Admettre que le niveau moyen d'activité sur l'ensemble d'un cycle n'est pas touché par le déficit implique que, à peu de chose près, un déficit plus faible sur le dernier cycle aurait entraîné une épargne extérieure moins élevée (entrées de capitaux réduites) et/ou des investissements intérieurs plus élevés. Dans la mesure où le déficit a influé sur la composition de la demande et donc sur la demande d'importations et l'offre d'exportations, la variation du déficit ne serait pas compensée exactement par une variation de l'épargne extérieure.

Tableau G-2

Épargne par secteur et soldes des administrations enregistrés dans les Comptes nationaux et corrigés de l'inflation (en pourcentage du PNB)

	1967-1973		1974-1981		1967-1981	
	Enregistrés	Corrigés	Enregistrés	Corrigés	Enregistrés	Corrigés
Épargne privée[1]	17.9	17.0	22.3	21.0	20.3	19.1
Épargne publique	4.7	5.6	1.6	2.9	3.0	4.2
Fédérale	0.8	1.3	−2.1	−1.1	−0.8	0.0
Provinciale-locale-hospitalière	2.6	3.2	2.6	3.6	2.6	3.4
RPC/RRQ[2]	1.3	1.1	1.1	0.4	1.2	0.7
Épargne totale	22.6	22.6	23.9	23.9	23.3	23.3
Solde des administrations	0.8	1.7	−1.6	−0.3	−0.5	0.6
Fédérale	0.2	0.7	−2.6	−1.6	−1.3	−0.5
Provinciale-locale-hospitalière	−0.7	0.0	−0.1	0.9	−0.4	0.4
RPC/RRQ[2]	1.3	1.1	1.1	0.4	1.2	0.7

Note: les chiffres étant arrondis, la somme des éléments peut ne pas correspondre au total.
[1] Épargne des particuliers, des sociétés et du secteur extérieur.
[2] Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.
Sources: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº de cat. 13-001; et ministère des Finances.

des administrations au cours des derniers cycles[6]. Le tableau montre, en pourcentage du PNB, l'épargne publique et privée enregistrée dans les Comptes nationaux et corrigée des erreurs de mesure introduites par l'inflation. Le tableau montre également les soldes des administrations enregistrés et corrigés de l'inflation. Il en ressort que, bien que le taux d'épargne du secteur privé soit sensiblement inférieur après élimination de l'inflation, sa hausse au cours des deux cycles n'est pas très différente, qu'il soit corrigé ou non de l'inflation. Étant donné que l'épargne totale n'est pas touchée par la correction de l'inflation, la même observation s'applique à l'épargne publique. Il convient de noter que l'ensemble des administrations a été un prêteur net (c'est-à-dire en excédent) sur l'ensemble de la période 1967-1981 après correction de l'inflation, mais un emprunteur net selon les calculs classiques. Le gouvernement fédéral a été un emprunteur net dans les deux cas au cours des derniers cycles mais la diminution du solde fédéral au cours des deux cycles a été plus faible après correction que ne l'indiquent les Comptes nationaux. On peut aussi relever que le taux corrigé d'épargne du gouvernement fédéral a été nul sur l'intervalle 1967-1981, contre une désépargne de près de 1 point du PNB selon les Comptes nationaux. Le gouvernement fédéral a enregistré une désépargne, dans les deux cas, sur l'ensemble de la période 1974-1981.

[6] Les limitations inhérentes aux données empêchent de calculer les soldes des administrations et les taux d'épargne corrigés de l'inflation avant 1961. On trouvera plus de détails à l'annexe F.

Étant donné que l'une des principales préoccupations soulevées par des déficits considérables et persistants de l'État est leur effet sur l'investissement privé, il convient d'étudier l'évolution des investissements au cours des derniers cycles conjoncturels. Il faut être conscient au départ qu'un examen a posteriori de l'évolution des investissements ne saurait être utilisé pour démontrer une relation de cause à effet — encore que la concordance éventuelle des faits observés avec une interprétation donnée ne soit pas sans intérêt.

Il ressort du tableau G-1 que l'investissement privé a représenté une proportion du PNB plus forte entre 1974 et 1981 que pendant les cycles précédents depuis 1948. On trouve plus de renseignements sur la composition de l'investissement au tableau G-3. Les investissements fixes du secteur privé ont été supérieurs à leur part moyenne du PNB sur l'ensemble du cycle 1974-1981, tout comme l'ont été leurs deux composantes, l'investissement non résidentiel et l'investissement résidentiel. La constitution de stocks a été inférieure à sa part moyenne du PNB au cours du dernier cycle. Il n'y a donc guère de faits qui montrent directement que les déficits des administrations auraient déplacé ou évincé l'investissement privé au cours des années 1974-1981. Il est cependant possible que, sans ces déficits, l'augmentation relative de l'investissement privé eût été encore plus marquée.

Tableau G-3

Investissement brut en pourcentage du la DNB par grande catégorie pour des périodes choisies de 1948 à 1981

	Privé total	Privé fixe	Non résidentiel	Résidentiel	Stocks
1948-1956	20.2	18.5	13.6	4.9	1.7
1957-1966	19.7	18.7	13.9	4.8	1.0
1967-1973	19.0	18.2	13.3	4.9	0.8
1974-1981	20.8	20.2	14.6	5.6	0.6
1948-1981	20.0	18.9	13.9	5.0	1.1

Deux influences contraires doivent être prises en compte pour évaluer l'effet du déficit sur l'investissement privé. À supposer qu'une stimulation fiscale se traduise par un niveau moyen d'activité plus élevé sur l'ensemble du cycle, l'investissement privé devrait être plus vigoureux qu'en l'absence de cette stimulation. Par ailleurs, les déficits budgétaires peuvent nuire à l'investissement par le biais d'une élévation des taux d'intérêt. Par conséquent, l'effet net sur l'investissement peut être négatif ou positif.

Une analyse des flux de crédit peut éclairer un peu l'importance relative de ces deux influences. Cependant, il convient de souligner que là encore il est difficile de déduire une relation de cause à effet d'une analyse a posteriori des financements accordés, car ces derniers reflètent une interaction complexe d'éléments agissant du côté tant de l'offre que de la demande. Par exemple, si la demande publique et la demande privée de crédit tendaient à évoluer en sens contraire, on pourrait soutenir que les emprunts de l'État ont déplacé les emprunts du secteur privé; toutefois, cette évolu-

tion serait également conforme à une politique efficace de lutte contre les variations conjoncturelles, puisqu'une baisse conjoncturelle s'accompagnerait alors d'une contraction de la demande privée de crédit et d'une hausse des emprunts du secteur public. Pour préférer la deuxième interprétation à la première, il faudrait pouvoir démontrer que l'octroi du crédit n'a pas été limité du côté de l'offre. La coexistence d'un volume de crédit inférieur à la «normale» et d'une hausse des emprunts publics serait de nature à indiquer l'absence de contraintes appréciables du côté de l'offre, tout comme une corrélation positive entre les emprunts à l'étranger et le volume total du crédit accordé.

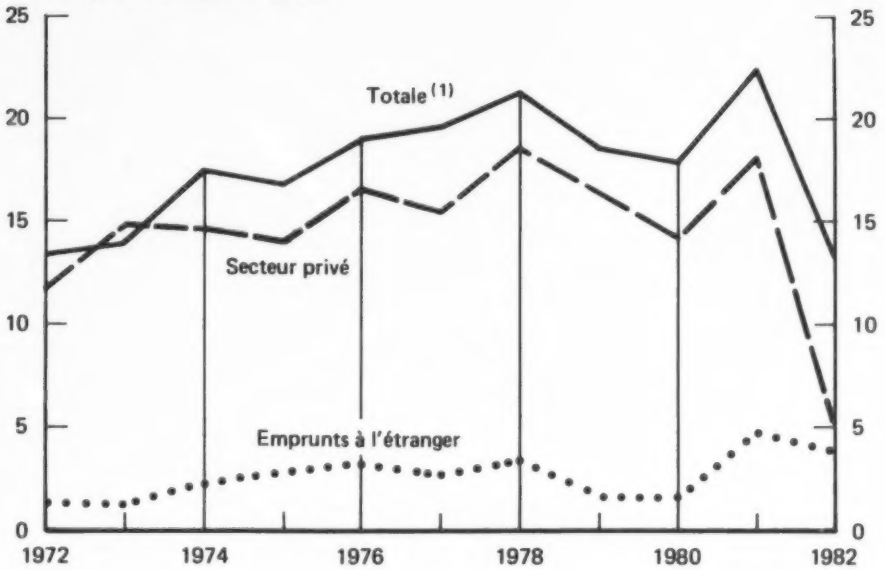
Les relations peuvent être observées au graphique G-1, qui présente le crédit total et le crédit au secteur privé en proportion du PNB nominal. Les emprunts du secteur public, qui apparaissent sur le graphique comme la différence entre le crédit total et les crédits du secteur privé, ne tiennent pas compte des titres fédéraux acquis par la Banque du Canada. Ils ne comprennent pas non plus des emprunts des sociétés de la Couronne, qui sont inclus dans ceux du secteur privé. Le crédit total comprend les actions, les obligations et tous les autres titres de créance émis par des Canadiens, ainsi que les investissements directs étrangers. Le crédit accordé par l'étranger aux Canadiens est également inclus dans le graphique. On notera que les emprunts du secteur public auprès du secteur privé peuvent différer sensiblement, à court terme, du déficit diminué des obligations acquise par la Banque du Canada. Dans le cas du gouvernement fédéral, les opérations de change — tout comme les variations de trésorerie — peuvent se traduire par une source ou un besoin appréciable de financement à court terme. Ces facteurs ont joué un rôle important dans la contraction des recours du gouvernement fédéral aux marchés du crédit en 1978 et en 1979, mais ont entrainé une hausse de la demande de crédit en 1981.

Le graphique fait apparaître une forte corrélation positive entre le crédit total, les emprunts du secteur privé et les emprunts à l'étranger. Cela porte à croire que le crédit au secteur privé dépend généralement de la demande et que le crédit étranger joue un rôle important dans la satisfaction des variations de la demande. L'exemple le plus évident de cette relation est fournie par l'année 1981, où une forte hausse des emprunts privés et des emprunts publics s'est accompagnée d'une très importante augmentation des emprunts à l'étranger. Ainsi, le crédit total a atteint cette année-là une proportion record du PNB. Il y a cependant quelques années où il semblerait que les emprunts publics aient influé sur la demande privée. En 1973, le secteur public était un prêteur net; cela s'est accompagné d'une augmentation des emprunts du secteur privé. En 1977, une vive hausse des emprunts publics s'est accompagnée d'une diminution moins marquée de la demande privée, ainsi que d'une baisse des emprunts à l'étranger.

Cette analyse des flux de crédit est utile pour étudier l'effet exercé par les déficits sur les marchés financiers, mais la persistance d'emprunts considérables des administrations risque de s'accompagner de l'élévation de la dette en proportion du PNB. Il pourrait en résulter des tensions à la hausse sur les taux d'intérêt. De plus, l'accroissement de la dette fédérale en proportion de la richesse totale ou du PNB pourrait amener les gens à s'attendre à une accélération de l'inflation, s'ils en venaient à penser que des difficultés persistantes de financement se traduiront par une monétisation du déficit.

Dans le texte, la description du phénomène parfois appelé «éviction au niveau des portefeuilles» était axée sur le passif net. On pourrait faire valoir que, pour analyser cette question, il convient d'étudier l'évolution de la dette totale détenue hors de la

Graphique G-1
Demande de crédit
(En pourcentage du PNB)



(1) Ensemble des engagements contractés par des Canadiens sur les marchés de crédit intérieur et étrangers, compte tenu des investissements directs nets de l'étranger au Canada, mais compte non tenu des variations de l'encours des titres du gouvernement fédéral détenus par la Banque du Canada.

Source: *Revue* de la Banque du Canada; Statistique Canada, Comptes des flux financiers, trim., cat. 13-002; ministère des Finances.

Banque du Canada, en raison qu'une hausse de l'encours des titres détenus par le public par rapport à l'ensemble des portefeuilles peut entraîner un déplacement de l'investissement privé. Comme le montre le graphique G-2, cette mesure de l'endettement a suivi une tendance plus ou moins continue à la baisse de 1959 à 1976, passant sur cette période de près de 40 pour cent à environ 20 pour cent du PNB nominal. Depuis 1976, ce rapport a augmenté pour atteindre environ 31 pour cent du PNB, tout en restant inférieur au niveau observé de 1959 à 1965. Bien qu'il n'existe aucune méthodologie largement admise pour déterminer le niveau optimal de ce rapport, il serait difficile de prétendre, à la vue du graphique G-2, que le volume des titres fédéraux détenus par le public est monté à des niveaux intolérablement élevés.

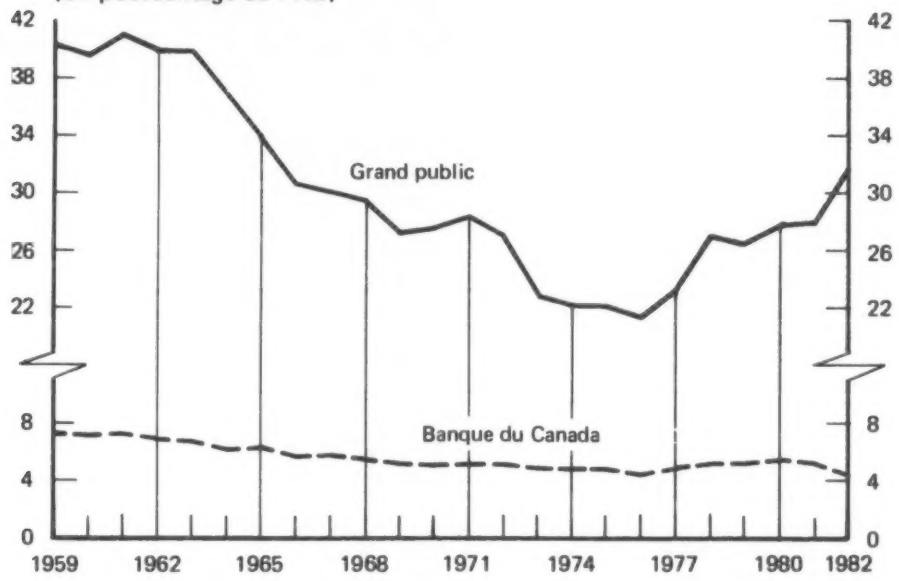
L'analyse précédente des flux de crédit et de l'encours de la dette laisse penser que le phénomène d'éviction n'a pas été important ces dernières années. Le revers de la médaille est évidemment le risque d'une monétisation excessive du déficit fédéral. Un examen de l'encours des titres fédéraux détenus par la Banque du Canada est utile à cet égard; cet encours est présenté en proportion du PNB au graphique G-2. Depuis la fin des années 60, les avoirs de la Banque du Canada en titres fédéraux ont représenté en moyenne environ 5 pour cent du PNB, avec un sommet de 5.5 pour cent et un creux de 4.5 pour cent. Cette évolution correspond davantage à une croissance stable, à long terme, de la masse monétaire qu'à une monétisation excessive de la dette fédérale.

On peut avoir un aperçu de la relation existant à court terme entre les emprunts fédéraux et la masse monétaire en comparant l'expansion du crédit accordé par les banques à charte aux besoins d'emprunt du gouvernement fédéral (graphique G-3). De toute évidence, il n'y a pas eu de corrélation positive bien affirmée entre les besoins d'emprunt du gouvernement fédéral (définis comme comprenant les titres acquis par la Banque du Canada) et l'expansion du crédit bancaire privé depuis 1972, ce qui implique que des facteurs autres que ces besoins ont joué un rôle important dans l'accroissement du crédit fourni par les banques à charte.

L'examen des faits disponibles en ce qui concerne les effets des déficits publics sur l'investissement privé laisse à penser que le phénomène d'éviction n'a pas été un problème sérieux au cours de la période récente de déficits relativement importants des administrations. L'investissement privé a représenté une part du PNB supérieure à la moyenne sur l'ensemble du dernier cycle, et il n'y a guère d'indices directs d'un conflit entre les demandes privée et publique de crédit, en partie à cause de l'accessibilité aux marchés de capitaux étrangers. On notera aussi que, après correction pour l'inflation, le déficit d'ensemble des administrations a représenté une faible proportion du PNB sur la période 1974-1981. Rien ne montre directement non plus qu'il ait été question de monétisation excessive du déficit fédéral pendant cette période.

Graphique G-2

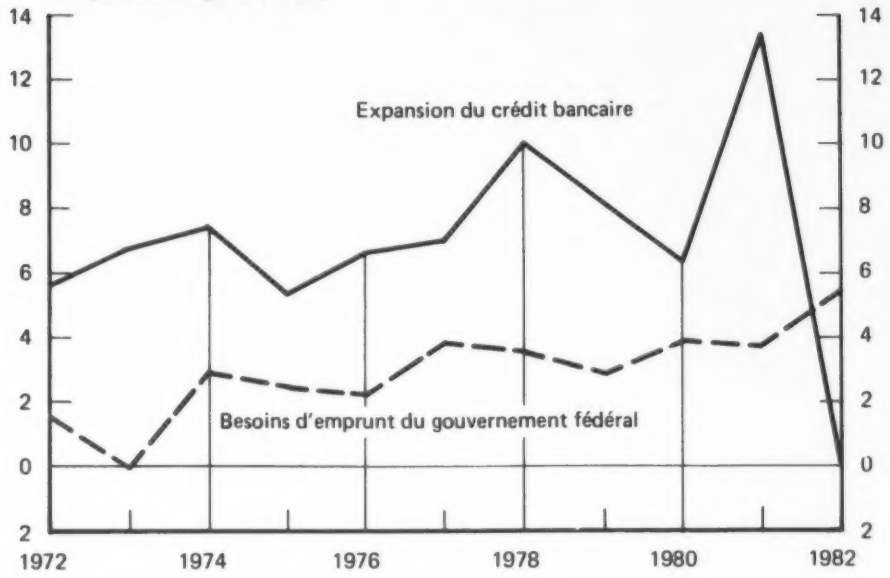
Titres du gouvernement fédéral détenus par le grand public et la Banque du Canada
(En pourcentage du PNB)



Source: *Revue* de la Banque du Canada.

Graphique G-3

Expansion du crédit bancaire et besoins d'emprunt du gouvernement fédéral
(En pourcentage du PNB)



Source: *Revue* de la Banque du Canada et ministère des Finances.